







Buitengewoon veilig

Onderzoek naar taken en arbeidsomstandigheden van boa's en de samenwerking met politie

Manja Abraham, Paul van Soomeren

Contactgegevens
Oktober 2020

Manja Abraham
mabraham@dsp-groep.nl

Paul van Soomeren
pvansoomeren@dsp-groep.nl

Met medewerking van Randy Bloeme, Daniel Hofstra, Arjun Swami Persaud

‘Buiten gewoon veilig’ is oorspronkelijk de titel van een boek van Titia Hajonides uit 1987 waarin zij inging op de sociale veiligheid in de openbare ruimte.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid. ©2020, WODC. Rechten voorbehouden.

Inhoud

Afkortingen en begrippen **5**

Samenvatting **7**
Aanleiding, doel en opzet onderzoek 7
Uitkomsten onderzoek 9
Slotbeschouwing 16

1 Onderzoek naar boa's **19**
1.1 Inleiding 19
1.2 Onderzoeksvragen 20
1.3 Onderzoeksverantwoording 22
1.4 Beperkingen van het onderzoek 25
1.5 Leeswijzer 26

2 Wettelijk kader en landelijke afspraken **27**
2.1 Boa's 27
2.2 Politie 31
2.3 Landelijke afspraken over samenwerking 33
2.4 Resumé 34

Intermezzo: landelijke spelers in het boa-landschap **36**

3 Aantallen boa's **38**
3.1 Aantallen boa's 38
3.2 Aantal toegekende geweldsmiddelen 41
3.3 Resumé 42

4 Taken en samenwerking **43**
4.1 Inzet van boa's 44
4.2 Inzet van boa's: vier casussen 51
4.3 Samenwerking met politie 55
4.4 Samenwerking met politie: vier casussen 58
4.5 Resumé 61

5 Arbeidsomstandigheden en ondersteuning door politie 63
5.1 Arbeidsomstandigheden van boa's 63
5.2 Arbeidsomstandigheden: vier casussen 73
5.3 Ondersteuning door politie 78
5.4 Ondersteuning door politie: vier casussen 79
5.5 Professionalisering 80
5.6 Resumé 81

6 Bijzondere omstandigheden: coronacrisis 83
6.1 Wettelijk kader en landelijke afspraken 83
6.2 Inzet van boa's 84
6.3 Samenwerking met politie 86
6.4 Arbeidsomstandigheden 87
6.5 "Never waste a good crisis" 89
6.6 Coronacrisis: vier casussen 91
6.7 Resumé 93

7 Gevolgen voor de toekomst 95
7.1 Ontwikkelingen 95
7.2 Taken, arbeidsomstandigheden en samenwerking 98
7.3 Leefbaarheidscriterium 102
7.4 Resumé 103

8 Conclusie 105
8.1 Beantwoording probleemstelling en onderzoeksvragen 105
8.2 Slotbeschouwing 112

Literatuurlijst 115
Bijlagen 119
Bijlage 1 Begeleidingscommissie 120
Bijlage 2 Uitkomsten werkgeversenquête 121
Bijlage 3 Uitkomsten boa-enquête 128

Afkortingen en begrippen

AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
BBO	Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar
BOA	Buitengewoon Opsporingsambtenaar.
BVH	Basis Voorziening Handhaving. Incidentenregistratiesysteem van de nationale politie.
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DGPenV	Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's (ministerie van JenV)
DGRR	Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (ministerie van JenV)
DSP	DSP-groep. Onderzoeksbureau dat het onderzoek uitvoerde.
EXTH	Exameninstelling Toezicht en Handhaving
IBT	Integrale Beroepsvaardigheid Training
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
ISZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
LVA	Lokaal Veiligheidsarrangement.
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
NS	Nederlandse Spoorwegen
OM	Openbaar Ministerie
OOV	Openbare Orde en Veiligheid
OV	Openbaar Vervoer
OTO	Operationeel Toezicht Overleg
PW	Politiewet
RET	Rotterdamse Electrische Tram. Rotterdams vervoerbedrijf
RIEC	Regionaal Informatie en Expertise Centrum
RTGB	Regeling Toetsing Geweldsbeheersing Buitengewoon opsporingsambtenaar en ambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten
SGBO	Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden
V&S	Medewerkers Veiligheid en Service van de NS
VM	Veiligheidsmonitor
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VOG	Verklaring Omtrent het Gedrag
VTH	Veiligheid Toezicht en Handhaving
VPT	Veilige Publieke taak
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum
Wpg	Wet politiegegevens

De zes boa-domeinen zijn:

Domein 1: Openbare ruimte: aanpak van overlast en kleine ergernissen die de leefbaarheid aantasten in de openbare ruimte.

Domein 2: Milieu, welzijn en infrastructuur: natuur en milieu, arbeidsinspectie, voedsel- & warencontroles, dierenwelzijn, openbare gezondheid, fysieke leefomgeving (zoals gebouwen, parken, schone lucht, rivieren, bossen) en infrastructuur).

Domein 3: Onderwijs: handhaving leerplichtwet en wet- en regelgeving die daarmee te maken heeft.

Domein 4: Openbaar vervoer: strafbare feiten opsporen binnen het domein openbaar vervoer.

Domein 5: Werk, inkomen en zorg: strafrechtelijke handhaving op het gebied van werk, inkomen, belastingen en sociale zaken.

Domein 6: Generieke opsporing: restcategorie boa's met meestal algemene opsporingsbevoegdheid.

In dit onderzoek wordt alleen gekeken naar de boa-domeinen 1, 2 en 4.

Samenvatting

Aanleiding, doel en opzet onderzoek

Voor toezichts- en handhavingstaken, evenals voor het opsporen van (bepaalde) strafbare feiten, worden naast de politie (algemene opsporingsambtenaren) ook buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) ingezet. Deze boa' s vervullen een steeds belangrijker rol: de afgelopen decennia heeft zich een verschuiving voorgedaan waarbij veiligheidszorg in de openbare ruimte niet langer het exclusieve domein is van de politie. Gemeenten zetten in toenemende mate en met steeds meer taken gemeentelijke boa's in voor toezicht en handhaving.[1] Ook in andere gebieden vervult de boa een belangrijke rol. In bijvoorbeeld natuurgebieden en het openbaar vervoer zien we de inzet van boa's voor toezicht en handhaving. Het gaat ondertussen om meer dan 24.000 boa's die in zes verschillende domeinen[2] actief zijn. Deze ontwikkeling is niet uniek voor Nederland en is eigenlijk in heel Europa zichtbaar.[3]

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft DSP-groep verdiepend onderzoek verricht naar de taken, samenwerking en arbeidsomstandigheden van boa's in de periode januari 2020 tot en met september 2020. De resultaten van deze studie dienen als input voor het Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's (DGPenV) en Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR) van het ministerie van JenV voor toekomstig beleid voor boa's. Met het dit onderzoek wordt tegemoetgekomen aan de toezegging van de minister van Justitie en Veiligheid aan de Kamer[4].

Het veldwerk van het onderzoek is gestart in januari 2020 en werd medio maart overrompeld door de Covid-19/coronacrisis. De crisis had grote gevolgen voor boa's, die een belangrijke rol kregen bij het handhaven van de coronamaatregelen. Tijdens het veldwerk is daarom in overleg met het WODC en JenV een aantal fundamentele wijzigingen in het onderzoek aangebracht en werden naast de 'normale praktijken' ook de buitengewone omstandigheden als gevolg van de coronacrisis betrokken: we maakten het onderscheid tussen 'voor-corona' en 'tijdens-corona'. De uitbreiding van het onderzoek werd door de minister van JenV toegezegd aan de Tweede Kamer.[5]

[1] O.a. R. van Steden (2019). Position paper voor rondetafelgesprek 7 maart 2019. Bescherm boa's tegen pleidooien voor strenge ordehandhaving en geweldsmiddelen; A. van Dijk, *De toekomst van de lokale handhaving reframed* (SMV, 2017).
[2] Zie voor de domeinen de lijst met afkortingen.
[3] Overigens is er in Nederland daarnaast nog sprake van een sterke toename van de betrokkenheid van private beveiligingsbedrijven in de afgelopen decennia. Daar gaan we in dit rapport niet op in.
[4] Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 29 628, nr. 893.
[5] Brief van de minister van Justitie en Veiligheid .d.d. 27 mei 2020 inzake verslag van een schriftelijk overleg over de nationale veiligheid (Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, Kamerstukken 29 628, nr. 947, pag. 8).

Probleemstelling en afbakening

De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

> *Wat zijn de taken en de inzet van de boa's in de praktijk, hoe verloopt de samenwerking met de politie en met andere partijen (taakafbakening en –verdeling) en wat zijn de arbeidsomstandigheden van de boa's (met name wat betreft veiligheid) tijdens hun taakuitoefening?*
>
> *In hoeverre zit de huidige toepassing van het leefbaarheidscriterium en het uitvoeringscriterium*[6] *effectief toezicht en handhaving in de weg?*

Deze hoofdvraag is in gedetailleerde onderzoeksvragen uitgesplitst (zie rapportage). Waar mogelijk en relevant wordt onderscheid gemaakt tussen de situatie voor en tijdens de coronacrisis.

Dit onderzoek richt zich op de taken, arbeidsomstandigheden en samenwerking met de politie van boa's werkzaam in domein 1 (openbare ruimte), domein 2 (milieu; specifiek de groene boa's die toezicht en handhaving uitoefenen in het buitengebied) en domein 4 (openbaar vervoer). In totaal gaat het daarbij om meer dan 11.000 boa's.

Onderzoekverantwoording

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn verschillende methoden ingezet en zijn diverse bronnen geraadpleegd. Er is gekozen voor een gelaagd onderzoeksdesign:

- Eerst is een algemeen beeld geschetst aan de hand van documentonderzoek van het formele kader en literatuur. Ook vond een tiental meer algemene interviews plaats met bijvoorbeeld politie, het OM, Justis, ministerie van JenV, ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij en de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Vervolgens zijn registraties over het aantal boa's opgevraagd.
- Daarna is iets ingezoomd. Er zijn via enquêtes in totaal 46 werkgevers (gemeenten, natuurbeheer-werkgevers, ov-bedrijven etc.) en 547 boa's bevraagd over de (lokale) inzet van boa's.
- Vervolgens is verdiepend onderzoek uitgevoerd aan de hand van vier casussen bij verschillende soorten werkgevers: een grote gemeente (Rotterdam), een middelgrote gemeente (Súdwest Fryslân), twee natuurbeheerorganisaties (Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten) en een ov-bedrijf (NS). Per casus zijn meerdere gesprekken gevoerd met in totaal 31 personen.
- Na een eerste analyse van alle uitkomsten is weer uitgezoomd en werd een focussessie gehouden om de – toen nog voorlopige – uitkomsten te duiden en zo mogelijk te generaliseren. Daarnaast zijn de uitkomsten op hoofdlijnen ter reactie voorgelegd aan vertegenwoordigers van twee vakbonden. Voor een feitelijke check zijn onderdelen van het rapport teruggelegd bij betreffende stakeholders.

[6] Het leefbaarheidscriterium en uitvoeringscriterium zijn ingevoerd om tot een goede taakafbakening en -verdeling tussen boa's en politie te komen, en gelden alleen voor domein 1. We gaan in hoofdstuk 2 dieper op deze criteria in. Zie voor de details ook box 2.1.

Voor de begeleiding van dit onderzoek is door het WODC een begeleidingscommissie ingesteld. De leden van die commissie hebben met een kritische blik en opbouwend commentaar een belangrijke bijdrage geleverd aan de kwaliteit van dit onderzoek.

Het onderzoek kent enkele beperkingen, met als twee belangrijkste:

- De opdracht om taken, arbeidsomstandigheden en de samenwerking met de politie voor boa's in drie domeinen in kaart te brengen is minder eenvoudig dan hij op het eerste gezicht lijkt. De boa-praktijk is zeer complex en kent vele varianten met elk eigen stakeholders. Eigenlijk heeft de groene boa een totaal andere baan dan de openbaar vervoer boa of de boa – die we het meest in beeld zien – die in een gemeente handhavend optreedt. Het onderwerp van onderzoek is actueel, ligt politiek-bestuurlijk gevoelig en is daarmee – ook door de huidige coronacrisis – erg dynamisch.
- Daarbij heeft ook de coronacrisis de zaken – al dan niet tijdelijk – veranderd. Het onderzoek is januari 2020 gestart en werd medio maart overrompeld door de coronacrisis, waarbij ook de boa's vol in de wind kwamen te staan. Via aanpassingen – in de vragenlijsten een strikte scheiding tussen voor-corona en tijdens bijvoorbeeld – en door aanvullende interviews hebben we een beeld kunnen krijgen van de situatie voor en de situatie tijdens de coronacrisis tot september 2020 (afsluiting veldwerk).

Uitkomsten onderzoek

We vatten de uitkomsten van het onderzoek samen aan de hand van de gedetailleerde onderzoeksvragen.

Wettelijk kader

1 *Welke wettelijke taken, bevoegdheden en middelen zijn voorbehouden aan de boa's en hoe verhoudt zich dit tot de taken van de politie? Welke landelijke afspraken zijn hierover gemaakt?*

Boa's zijn buitengewoon opsporingsambtenaren met opsporingsbevoegdheden die samenhangen met hun functie. Er is één wettelijk kader, waarin onderscheid wordt gemaakt in vijf inhoudelijke domeinen en een 'restdomein' waarin betreffende bevoegdheden zijn geëxpliciteerd. Al die domeinen kennen een eigen uitwerking in taken en verantwoordelijkheden.[7] Er is dus niet één set aan taken, bevoegdheden en middelen die zijn voorbehouden aan boa's. Elk domein biedt een breed en optioneel pakket aan opsporingsbevoegdheden, politiebevoegdheden en geweldsmiddelen.
De verdere invulling van de taken en verantwoordelijkheden gebeurt door de boa-werkgever die binnen dit pakket aan bevoegdheden en geweldsmiddelen een selectie maakt gekoppeld aan de taakomschrijving van 'zijn' boa's. Het gebruik van bevoegdheden dient altijd gekoppeld te zijn aan de vervulling van de aan de functie gerelateerde taken. Die werkgevers zijn overigens publiek, semi publiek of privaat; een gemeente (van groot tot klein), natuurbeheerorganisatie of een openbaar vervoerbedrijf bijvoorbeeld.

[7] En tijdens corona ook nog noodverordeningen per veiligheidsregio. We zijn hier in hoofdstuk 6 verder op ingegaan.

Waar de boa specifieke opsporingsbevoegdheden heeft, heeft de politie generieke opsporingsbevoegdheden. Dat betekent dat er een overlap is van taken. De taken van de politie zijn gericht op het handhaven van de openbare orde en de opsporing van strafbare feiten. In de Politiewet 2012 wordt bepaald dat boa's verplicht zijn tot samenwerking met de politie en dat er bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gegeven over hun samenwerking met de politie.

Landelijke afspraken over de samenwerking tussen boa's en politie zijn er niet. Er bestaat geen officieel gemeenschappelijk document waar boa's – of beter boa-werkgevers – gezamenlijk met de politie afspraken hebben gemaakt en vastgelegd. Wel heeft de politie zijn standpunt ten aanzien van de samenwerking met boa's vastgelegd in de notitie 'Boa en politie, niet naast elkaar maar met elkaar; verkenning politie over samenwerking met boa's' (politie, 2018[8]). Dit document kijkt met name naar de domein 1 boa's.

Aantallen

2 *Hoeveel boa's zijn er werkzaam in domein 1 (openbare ruimte), domein 2 (natuur, milieu) en domein 4 (openbaar vervoer)?*

Er zijn volgens de opgave van Justis (peildatum februari 2020) 4.075 boa's werkzaam in domein 1 (openbare ruimte), 2.404 boa's in domein 2 (natuur, milieu) en 4.763 boa's in domein 4 (openbaar vervoer). Naar verwachting zijn deze aantallen een kleine overschatting van het daadwerkelijke aantal. Deze boa's zijn werkzaam bij een groot aantal werkgevers (meer dan 500). Over de jaren is er sprake van een groei van het aantal boa's in domein 1, een krimp van domein 2 boa's en kleine groei van domein 4 boa's.

Inzet van boa's en samenwerking met politie

3 *Hoe worden boa's door hun werkgevers ingezet (taken) en is deze inzet overal in Nederland hetzelfde?*

4 *Hoe wordt er door politie en boa's samengewerkt en wat zijn de hierover gemaakte afspraken?*

Het zijn de boa-werkgevers die invulling geven aan de taken, bevoegdheden en middelen van boa's, dit vanzelfsprekend binnen de wettelijke kaders en de indeling in domeinen en waar nodig in samenspraak met anderen (bijvoorbeeld in de driehoek, de provincie of ten behoeve van een vervoersconcessie).

De inzet van boa's is zeer divers. Verschillen zijn er wettelijk: per domein is er een set aan bevoegdheden en taken waarvoor de boa kan worden ingezet. Domeinen 1, 2, 4 hebben uiteenlopende bevoegdheden en domeinlijsten. Binnen de domeinen zijn er verschillen per werkgever ten aanzien van de aangevraagde bevoegdheden, afgestemd op het takenpakket van de boa. Vervolgens zijn er verschillen per werkgever en per afdeling/onderdeel afhankelijk van de visie – of visies –, politiek-bestuurlijke motivaties en (financiële) mogelijkheden over waar een boa voor dient te worden ingezet.

[8] Bijlage bij de Kamerbrief van minister Grapperhaus van 10 december 2018: Boa's en de gevolgen voor de lokale inbedding van de politie (Directoraat-Generaal Politie kenmerk 2438876).

De taken van boa's kunnen worden ingedeeld in:

- de aanpak van overlast, kleine ergernissen en andere feiten die de leefbaarheid aantasten;
- de opsprong van strafbare feiten binnen de openbare ruimte;
- de opsporing van (economische) milieudelicten;
- de handhaving van algemene bepalingen omgevingsrecht;
- de aanpak van overlast en kleine ergernissen waarmee huisregels binnen het openbaar vervoer worden overtreden;
- de opsporing van strafbare feiten binnen het domein openbaar vervoer.

Ook kunnen boa's specifieke aandachtsgebieden hebben (zoals afval op straat, jeugd, horeca, veiligheid, gastheerschap, punctualiteit van treinen en controle op geldige vervoersbewijzen). Saillant is dat de taken van boa's zich volgens werkgevers meer dienen te richten op handhaving (preventie, controle op overlast etc.), terwijl de boa's vinden dat de focus ligt op opsporing (beboeten etc.).

Er is sprake van een overlap van taken van de boa's en de politie. Er is een 'grijs gebied' waarin beide partijen (mogen/moeten) opereren. Ook de politie is 'van de kleine norm'[9]. In de praktijk wordt een beweging gezien waarbij de politie minder taken op straat uitvoert en de boa's deze taken oppakken. Deze ontwikkeling wordt verschillend bekeken. Het feit dat boa's identiteitscontrole doen, wordt in het ene geval gezien als een terugtrekkende beweging van de politie die daarvoor geen tijd meer heeft. Maar in het andere geval wordt het gezien als een wenselijke -en bewuste- keuze, omdat daarmee het aantal (mogelijke aanleidingen voor) incidenten aanzienlijk wordt verkleind en de politie tijd vrijspeelt voor andere taken. De daadwerkelijke begrenzing van boa-taken wordt in sommige situaties lastig gevonden: situaties zijn niet statisch en kunnen snel veranderen, waardoor in voorkomende gevallen boa's opereren zonder bevoegdheden. Zo geven boa's aan zich ook te richten op handhaving van de openbare orde. Ook vraagt de politie soms hulp bij de ondersteuning van wat door boa's wordt genoemd 'klusjes' (straat afzetten bijvoorbeeld). Dit geeft boa's niet het gevoel een gelijkwaardige samenwerkingspartner te zijn.

De samenwerking met de politie is niet eenduidig. Er zijn er geen landelijke afspraken over de samenwerking tussen boa's en de politie, ook niet per domein. Per basisteam en per persoon kan het verschillen hoe met boa's gezamenlijk wordt opgetreden, back-up wordt verleend en informatie wordt uitgewisseld. Overall is er bij boa's en politie behoefte aan een meer lokaal-geborgde vorm van duidelijke en praktisch werkbare (operationele) afspraken over de samenwerking boa's-politie. Besef daarbij dat er vanuit een politieperspectief – gegeven de zeer diverse boa-praktijk (domeinen, meerdere werkgevers) – aan de kant van 'de' boa's sprake is van een nog grotere diversiteit aan samenwerkingspartners.
Politie en boa-werkgevers – maar ook de verschillende boa werkgevers onderling – kennen elkaar soms niet of nauwelijks en werken – zeker buiten nabije geografische eenheden en identieke domeinen – niet samen.

[9] Term die wordt gebruikt voor overtredingen en kleine strafbare feiten die het ordentelijk verkeer tussen burgers ontregelen en vooral het gevoel van veiligheid aantasten.

Er zijn tussen en binnen de domeinen specifieke aandachtspunten. Boa's die werken in of met kleinere gemeenten hebben vaker te kampen met onbekendheid bij de politie over hun taken en bevoegdheden. Voor met name de groene boa's is het lastig dat de politie binnen het werkgebied (bijna) niet zichtbaar aanwezig is. Ook aanrijtijden en vindbaarheid voor back-up zijn lastig in niet altijd even toegankelijke natuurgebieden. Vervoerders die door het hele land rijden, hebben te maken met verschillende politieteams/eenheden en verschillende lokale afspraken.

Arbeidsomstandigheden boa's en back-up politie

5 *Wat zijn de arbeidsomstandigheden van boa's? Dan gaat het vooral om arbeidsveiligheid.*

6 *In hoeverre is de samenwerking met de politie zodanig dat er tijdig ondersteuning wordt verleend als de arbeidsveiligheid van boa's in het geding is en wat zijn de hierover gemaakte afspraken?*

7 *Wat zijn hierbij de eventuele knelpunten en hoe gaan de werkgevers, politie en boa's hiermee om?*

Net als andere beroepsgroepen die werken met een publieke taak zoals de politie, worden ook boa's slachtoffer van agressie en geweld. Afgelopen jaar – gevraagd naar de tijd VOOR de coronacrisis – was (van alle boa-respondenten)

- 95% slachtoffer van verbale agressie;
- 68% van intimidatie;
- 58% van fysieke agressie.

Deze slachtofferpercentages lijken op basis van eerdere studies hoger dan de slachtoffer percentages bij de politie. Opvallend is verder dat werkgevers een lagere inschatting maken van het percentage (van 'hun') boa's dat slachtoffer is geworden van agressie en geweld.
Daarnaast geeft 31% van de boa-respondenten aan slachtoffer te zijn geweest van agressie en geweld door een collega. Ook deze zogenoemde interne agressie dient serieus genomen te worden en vereist – overigens aparte – aanpak.

De gevolgen voor boa's die slachtoffer zijn geworden van agressie of geweld zijn van verschillende orde. Ongeveer twee vijfde deel geeft aan dat zij geen gevolgen ondervonden van de incidenten. In de andere gevallen gaat het om fysieke klachten, onveilige gevoelens, meer alertheid en terughoudendheid tijdens het werk. Voor de werkgevers betekent dit verzuim, 'beschadiging' van de boa's en in het ernstigste geval uitval.

Werkgevers nemen diverse maatregelen om een veilige(r) werkomgeving voor de boa's te realiseren. Volgens boa's en andere stakeholders is hier flink ruimte voor verbetering. Slechts de helft van de boa's is van mening dat zijn/haar werkgever genoeg doet bij de opvang van eventuele boa slachtoffers. Een derde van de boa's vindt dat de werkgever genoeg doet aan het voorkomen van (de gevolgen van) incidenten. Vooral het oordeel van domein 4 boa's (openbaar vervoer) is hier opvallend weinig positief. Met name kleinere werkgevers (minder boa's in dienst) behoren meer maatregelen in te zetten ter voorkoming van incidenten (preventie) en voor de opvang, ondersteuning en nazorg na eventuele incidenten.

Volgens de opgave van Justis mag van de boa's in domein 1 (openbare ruimte) 65% handboeien toepassen en 6% een wapenstok dragen. Voor domein 4 (openbaar vervoer) is dat respectievelijk 30% en 2%. Domein-2 boa's (natuur, milieu) zijn zwaarder uitgerust: 23% mag gebruik maken van handboeien, 17% van een wapenstok, 15% van pepperspray, 4% van vuurwapens en 1% mag diensthonden inzetten.

Over de behoefte aan, en noodzaak van, bewapening verschillen de opvattingen flink.

- Van de geënquêteerde boa's geeft ruim de helft aan behoefte te hebben aan meer bewapening. Veelal hebben deze boa's de beschikking over handboeien. De wapenstok – dit is waar het huidige bewapeningsvraagstuk op inzoomt – werkt volgens hen preventief en is onder andere nodig om te kunnen optreden bij grote groepen. Ook de vakbonden benadrukken de relevantie van bewapening – vanuit het oogpunt van professionalisering.
- Andere respondenten zeggen dat hun mond het beste wapen is, en de-escalerend optreden centraal dient te staan. De behoefte aan meer bewapening is groter bij boa's die eerder slachtoffer werden van agressie/geweld en bij boa's die zich vaker onveilig voelen.
- Werkgevers en leidinggevenden zijn doorgaans nog terughoudender. Benadrukt wordt dat goede afspraken over taken en samenwerking met de politie en een goede training relevanter zijn om te komen tot veilige(r) werksituaties voor boa's. Eventuele bewapening dient te worden gezien als sluitstuk.

De back-up door de politie in geval van nood, als de veiligheid van boa's in het geding is, is een belangrijk aspect van de samenwerking tussen boa's en politie. Minder dan de helft van de geënquêteerde boa's is tevreden over de back-up die hij/zij krijgt bij gevaarlijke situaties van collega's, politie en anderen. Een knelpunt ten aanzien van de back-up is dat de politie (te) lang op zich laat wachten. Daarnaast wordt gezegd dat de politie moeilijk of niet bereikbaar is en door onderbezetting niet beschikbaar.
De samenwerkingsafspraken over de back-up zijn in voorkomende gevallen lokale afspraken waardoor eenduidigheid ontbreekt.

Coronacrisis

8 *Wat betekende de coronacrisis voor de taken en arbeidsomstandigheden van boa's en de samenwerking met de politie? Wat ging er goed en dient behouden te blijven?*

Tijdens het onderzoek werden we overvallen door de coronacrisis. Met een extra slag is de bovenstaande onderzoeksvraag alsnog meegenomen. Merk op dat het veldwerk van het onderzoek liep tot september 2020. Op het moment van schrijven (oktober 2020) duurt de coronacrisis voort en neemt de betekenis van de crisis voor boa's een mogelijk andere wending: de sfeer wordt grimmiger en de druk op politie èn boa's om forser te handhaven neemt toe.

Boa's, met name domein 1 boa's, zijn massaal ingezet op de handhaving van de noodmaatregelen. Dit kan zijn het aanspreken op het overtreden van de noodmaatregelen of het daadwerkelijk strafrechtelijk optreden.

Boa's worden slachtoffer van agressie en geweld. Tijdens de coronacrisis – kijkend naar de periode 15 maart 2020 tot het laatste moment van enquêteren 15 augustus 2020 – gebeurde dit voor (alle boa-respondenten) 2020:

- 52% vaker dan 'normaal' slachtoffer van verbale agressie (en 9% minder vaak);
- 24% vaker slachtoffer van intimidatie (en 17% minder vaak);
- 22% vaker slachtoffer van fysieke agressie (en 17% minder vaak).

De gezamenlijke focus en urgentie van de coronacrisis heeft zaken versneld. Het woord 'boost' wordt hier frequent genoemd. De crisis biedt ook kansen voor verbetering van de samenwerking en (daarmee) taken en arbeidsomstandigheden van boa's. Op strategisch niveau is de samenwerking met externe partners verbeterd, uitzonderingen daargelaten. Dit werd in de enquête door zowel werkgevers als werknemers (boa's) bevestigd. "Door de crisis werken verschillende ketenpartners werker nauwer samen", "Informatie wordt makkelijker met elkaar gedeeld" en: "gezamenlijke focus" zijn frequent genoemde voorbeelden. Er zijn diverse crisis overleggen geweest, waarbij korte lijnen zijn ontstaan en bestendigd. Zowel werkgevers als boa's zelf benoemen de samenwerking met de politie en de informatiedeling met de politie als 'verbeterd'. Ook de communicatie met collega's onderling en met boa's uit andere gemeenten is verbeterd. Toch zijn de ervaringen wisselend en domein afhankelijk. Overall hebben de ov-boa's het minste 'profijt' van de crisis, zij ondervinden vooral 'gedoe' en weinig verbetering ten aanzien van de toch al relatief goede samenwerking met de politie.

Gevolgen voor toekomst

9 *Als de huidige wet- en regelgeving in Nederland wordt afgezet tegen de (maatschappelijke) ontwikkelingen en de gesignaleerde praktijk van boa's, wat zijn dan op basis van dit onderzoek, de mogelijke (toekomstige) gevolgen voor de taken, arbeidsomstandigheden en de samenwerking tussen boa's, politie, werkgevers (gemeentebesturen) en andere veiligheidspartners (publiek en privaat), lokale veiligheidsdomein en de bruikbaarheid en houdbaarheid van het leefbaarheidscriterium?*

Boa's worden ingezet om in te spelen op de vraag naar handhaving die de drukkere en veranderende maatschappij met zich meebrengt. De politie heeft onvoldoende capaciteit om deze taak (alleen) op te pakken. De boa's hebben afgelopen jaren een professionaliseringsslag gemaakt.

De gesignaleerde praktijk van boa's is hierboven beschreven bij de beantwoording van de onderzoeksvragen 1 tot en met 8. De huidige stand van zaken kan worden samengevat als:

- Het boa-veld is divers en complex.
- Er is op dit moment geen sprake van centrale beleidsvorming en implementatie (visie/missie, instructie) en centrale/overkoepelende data/informatieverzameling en kennisopbouw.
- Er is overlap van boa-taken en politietaken. Het leefbaarheidscriterium werkt hier in de praktijk niet of nauwelijks verhelderend.
- Er is sprake van een verschuiving van taken van politie naar boa's.
- De coronacrisis is een boost (geweest) voor samenwerking en heeft geleid tot extra taken voor de boa's.

Taken, arbeidsomstandigheden en de samenwerking

Op basis van dit onderzoek formuleren we mogelijke (toekomstige) gevolgen voor de taken, arbeidsomstandigheden en de samenwerking. De meest relevante zijn:

- Bij de inzet van boa's moet gekeken worden naar risico's die taakuitvoering met zich meebrengen. Goede praktische samenwerking met politie en zicht op risicovolle situaties en hoe daarin te handelen zijn randvoorwaarden voor taakuitvoering.
- Daarbij mag sprake zijn van een verdere formalisering van samenwerkingsafspraken (landelijke kaders, verder vastleggen taken/verantwoordelijkheden van hetgeen uniform kan worden geregeld). Juist ook omdat het leefbaarheidscriterium onbekend is en/of niet praktisch bruikbaar wordt gevonden.
- Over het bewapenen van boa's wordt uiteenlopend gedacht. Het toekennen van geweldsmiddelen aan boa's wordt door de meerderheid van de werkgevers en bijna de helft van de geënquêteerd boa's niet gezien als eerste oplossing voor 'onveilige werksituaties'. Goede werkafspraken inclusief taakstelling worden belangrijker gevonden. Daarentegen geven andere werkgevers en een kleine meerderheid van de boa's aan bewapend te willen worden.
- Er zijn mogelijkheden voor verbetering voor boa-werkgevers – die allen de wettelijke plicht hebben om te investeren in een veilige werkomgeving voor hun boa's. Deze rol behoort steviger door werkgevers te worden opgepakt, met name door kleinere werkgevers (met minder boa's in dienst).
- Het is belangrijk dat de samenwerking tussen politie en boa's wordt geïntensiveerd, en daarin ook wordt geïnvesteerd. De coronacrisis legt een druk op meer samenwerking boa's-politie en maakt de noodzaak voor een verdere en intensievere samenwerking ook heel duidelijk.
- In het verlengde van bovenstaande dient ook in de verdere professionalisering van de boa's te worden geïnvesteerd en geborgd op operationeel en strategisch niveau.

Leefbaarheidscriterium

Ten aanzien van de mogelijke (toekomstige) gevolgen voor het leefbaarheidscriterium – dat alleen bettrekking heeft om domein 1 – constateren we op basis van dit onderzoek het volgende. Het leefbaarheidscriterium in deze vorm blijkt niet helder, is in de praktijk lastig bruikbaar, wordt op de werkvloer ook niet gebruikt. Duidelijk is dat het geen oplossing biedt voor de onderliggende problemen (taakverdeling

en -afbakening). Een uitbreiding van de lijsten lijkt niet op zijn plaats en kan leiden tot 'verfrommeling' van het strafrecht.

Andere gevolgen voor de toekomst en bovengenoemde punten zijn in de slotbeschouwing verder uitgewerkt.

Slotbeschouwing

Wat betekenen de uitkomsten van het onderzoek, waar staan we en wat vinden we daarvan als onderzoekers?

Waarde en bruikbaarheid van dit onderzoek

Dit onderzoeksrapport is gebaseerd op verschillende methoden en vele bronnen (literatuur, registraties, interviews, enquêtes, casestudies en focussessie) en werd uitgevoerd in tijden waarop de boa's onder druk stonden door de coronacrisis. De complexiteit en diversiteit van het veld bleek een uitdaging.[10] Dat het veld omvangrijk en divers is, zagen we ook in de grote variëteit tussen en binnen de casussen. Dat gezegd hebbende, is dit een van de weinige onderzoeken, zo niet het enige onderzoek, waarin in brede zin naar het boa-vraagstuk is gekeken en uitgebreid gesproken is met – en geënquêteerd onder – boa's, werkgevers, politie, gemeenten, OM en departementen.

Door de oogharen kijkend

Beeld en taken

Het boa-landschap is complex, omvangrijk en zeer divers. Dit is in de wet al zo verankerd, maar het lijkt niet tot alle stakeholders door te dringen. Er zijn veel en verschillende spelers, met verschillende rollen o.a. de werkgevers die boa's in dienst hebben, de toezichthouders, de samenwerkingspartners in de veiligheidsketen, beleidsvormende ministeries, etc. Desondanks gaat de aandacht – van media tot aan de opstellers van regelingen en verordeningen – vooral uit naar de gemeentelijke boa's in domein 1 (openbare ruimte): het beeld van twee boa's die op een plein enkele mensen aanspreken. De boa's in het openbaar vervoer en in de natuur krijgen veel minder aandacht. Zo ook die ene boa in een kleine gemeente.

Er is weinig zicht op trends op landelijk niveau over aantallen boa's, de toekenning van bevoegdheden en geweldsmiddelen, slachtofferschap van agressie en geweld en incidentenregistraties. Landelijke organisaties als Justis, het ministerie van JenV en VNG kunnen hier een actievere rol in spelen.

Verschuiving taken en professionalisering

De rol van de boa's is in de afgelopen jaren verschoven naar het zwaardere/meer stevige en meer politiële boa-werk. Boa's nemen meer taken van de politie over. Een en ander vraagt wat van boa's, werkgevers en

[10] Zo gaven verschillende boa-werkgevers aan niet te willen meewerken aan de enquête, maar wel interviews te willen geven, omdat dat volgens hen meer recht doet aan de zeer complexe realiteit.

politie om te zorgen voor een veilige taak bij het uitvoeren van die grotere, steviger rol. Daarnaast is er ook de andere meer dienstbare kant waar boa's de politie behulpzaam zijn ("klusjes"). Bij de vraag of er sprake is van een verschuiving van taken van politie naar boa's past ook een bredere discussie over de informatiepositie van de politie. De vraag is immers of – en in hoeverre – de politie als het ware indirect via de boa's de benodigde antennes in de samenleving houdt. De politie zit immers nu samen met de boa's in de 'haarvaten van de samenleving'. Ondertussen valt wel te constateren dat de boa niet meer is weg te denken uit het brede palet van toezicht en handhaving.

De professionalisering van boa's wordt steeds groter – maar dit lijkt afhankelijk van de wil, inzet en investeringen van werkgevers. Daarmee treedt een zekere afhankelijkheid op, die mede wordt bepaald door politiek-bestuurlijke en financiële belangen. "Nu zijn we te vaak nog een gewillige helpende hand (operationeel) en daarmee soms een gemakkelijke speelbal voor de belangen en wensen van anderen (politiek-bestuurlijk)". Er moet worden nagedacht over hoe de samenwerking boa's-politie en de professionaliteit van de boa's kunnen worden verbeterd en geborgd, op operationeel - maar zeker ook op strategisch niveau.

Veiligheid van en voor de boa

Dat boa's net als andere beroepsgroepen met een publieke taak slachtoffer worden van agressie en geweld ligt – hoe pijnlijk dit ook moge zijn – in de lijn der verwachting. Wat opvalt is dat er geen brede slachtofferenquête (meer) bestaat waarin periodiek, naast andere beroepsgroepen met een publieke taak, ook boa's worden bevraagd, vergelijkbaar met de JenV/CBS slachtofferenquête in de veiligheidsmonitor voor de bevolking. De meerderheid van de werkgevers houdt weliswaar een incidentenregistratie bij maar dat is heel andere informatie Een slachtofferenquête en een incidenten registratie zijn twee verschillende bronnen met hun eigen voor en nadelen en daarom zou het goed zijn beide methoden te gebruiken.
Nu kunnen we hoogstens indicatief iets zeggen over agressie en geweld tegen boa's in vergelijking tot de politie: boa's lijken vaker slachtoffer te zijn van agressie en geweld dan de politie. We kunnen niks zeggen over de ontwikkelingen die er in de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden. Nam agressie en geweld tegen boa's toe? Zo ja waar dan, bij welke boa's en hoe dan? We weten het niet al kunnen we op basis van dit onderzoek wel vaststellen dat er sprake is geweest van een toename van agressie en geweld tegen boa's tijdens de coronacrisis voorjaar/zomer 2020. Het (door)starten van een monitor Veilige Publieke Taak zou een goede aanzet zijn om af te komen van incidentele onderzoeken en meningen over agressie en geweld tegen boa's (in relatie tot andere beroepsgroepen).

Geweldsmiddelen

Dit onderzoek biedt ook relevante informatie over de mate waarin bewapening wel of niet gewenst is door boa's en hun werkgevers. De behoeften zijn zeer uiteenlopend. Wanneer het doel van de korte wapenstok is het aantal agressie en geweldincidenten te verminderen, dient ook te worden gekeken naar andere elementen die van invloed zijn op agressie en geweldsincidenten, zoals (o.a.) het (niet) lopen in koppels en (de tevredenheid over) back-up. Vanzelfsprekend dienen er afspraken te zijn met de politie over heldere en afgebakende taken.

Vakbekwaamheid en opleiding

Een punt waar we onvoldoende zicht op hebben gekregen in dit onderzoek is de vakbekwaamheid van de boa's. Opleidingen voor boa's zijn divers en selectiecriteria en ervaring en kwalificaties bij instroom zijn ons niet of slechts zeer ten dele bekend. Het maakte ook geen onderdeel uit van dit onderzoek, maar verdient een nadere verkenning, want het vormt een belangrijk onderdeel van de verdere professionalisering en taakuitvoering van boa's. Daarbij dient dan te worden gekeken naar opleiding van boa's en hoe deze zich verhoudt tot de opleiding van de politie, maar ook naar de selectie eisen die werkgevers voor boa's stellen, de kennis/ervaring bij instroom (instapniveau) en wijze waarop de kennis en ervaring van de boa's tijdens hun loopbaan worden geborgd.

Samenwerking

De verbetering van samenwerking met de politie vraagt om een wederzijdse investering. Op korte termijn lijken operationele samenwerkingsafspraken en afspraken over informatie-uitwisseling tussen boa's en politie (nog steeds) de meest urgente aandachtspunten. Zeker dit eerste dient lokaal/regionaal te worden ingevuld voor de afspraken over informatie-uitwisseling kan ook worden gekeken naar landelijke partijen (politie, ministerie JenV, VNG, OM). Een bestendigde complexe samenwerking betreft verschillende elementen die allen 'op orde' dienen te zijn: het samenwerkingsverband, samenwerkingsafspraken, regie en continuïteit, informatie-uitwisseling, samenwerkingscultuur (o.a. imago, vertrouwen, waardering, leiderschap).

Variëteit en beleid & kennisopbouw

Voor ketenpartners en burgers is de variëteit aan 'typen' boa's – en daarmee het niet eenduidig optreden – niet altijd duidelijk te begrijpen. Er kan gegeven de genoemde verschillen – ook gegeven de huidige wet en regelgeving – dus geen sprake zijn van een centrale of eenduidige beleidsvorming en implementatie (o.a. visie/missie, instructie) en centrale/overkoepelende data/informatie verzameling en kennisopbouw. Beleidsvorming en implementatie dient met deze diversiteit rekening te houden. Het is niet realistisch alle boa's over één kam te scheren, zoals – volgens verschillende respondenten – aanvankelijk is gebeurd tijdens de coronacrisis. Aandacht vergen de kleinere organisaties/locaties/werkgevers die op meerdere punten ondersteuning nodig lijken te hebben (bijvoorbeeld bij verdere professionalisering en arbobeleid).

Tot slot

Er zijn in Nederland meer dan 20.000 boa's actief en in de domeinen die wij onderzochten lopen meer dan 10.000 boa's rond in de openbare ruimte van gemeenten, natuur en het openbaar vervoer. Boa's vormen een belangrijke hoeksteen van het veiligheidsbeleid. Ze zijn ondertussen niet meer weg te denken uit het totale pakket aan toezicht, handhaving en opsporing. Hun plek in het veiligheidsbeleid, de samenwerking met anderen – met name politie –, en hun veiligheid vergt daarbij serieuze aandacht. We hopen dat dit rapport een bijdrage levert aan de verdere beleidsontwikkeling, inbedding en professionalisering van 'de boa's' in Nederland.

1 Onderzoek naar boa's

1.1 Inleiding

Voor toezichts- en handhavingstaken, evenals voor het opsporen van (bepaalde) strafbare feiten, worden naast de politie ook buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) ingezet. Deze boa' s[11] vervullen een steeds belangrijker rol: de afgelopen jaren heeft zich een verschuiving voorgedaan waarbij veiligheidszorg in de openbare ruimte niet langer het exclusieve domein is van de politie. Gemeenten zetten in toenemende mate en met steeds meer taken gemeentelijke boa's in voor toezicht en handhaving.[12] Ook in andere gebieden vervult de boa een belangrijke rol: in bijvoorbeeld natuurgebieden en het openbaar vervoer zien we de inzet van boa's voor toezicht en handhaving. Het gaat ondertussen om meer dan 24.000 boa's die in zes verschillende domeinen[13] actief zijn. Deze ontwikkeling is niet uniek voor Nederland en is eigenlijk in heel Europa zichtbaar.[14] [15]

Door deze ontwikkelingen heen speelt een discussie die al enige tijd in Nederland wordt gevoerd over de bewapening van boa's.[16] Er zijn veel signalen vanuit gemeenten, natuurbeheerorganisaties en het openbaar vervoer, dat boa's zich niet altijd veilig voelen tijdens hun werk, dat zij in toenemende mate slachtoffer worden van agressie en geweld en dat zij niet over afdoende beschermingsmiddelen beschikken. Dit heeft recent bijvoorbeeld geleid tot het instellen van pilots, waarin boa's de beschikking krijgen over de korte wapenstok.[17]

Aanleiding en doel onderzoek

De minister van Justitie en Veiligheid heeft de Kamer in juli 2019 geïnformeerd dat er een onderzoek uitgevoerd gaat worden naar de mate en aard waarin boa's in de openbare ruimte geweld ervaren tijdens de uitvoering van hun werkzaamheden. Daarbij wordt de inzet van boa's door hun werkgever en de relatie met het leefbaarheidscriterium betrokken.[18] Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's (DGPenV) en Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) hebben daarop het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) verzocht de wens voor onderzoek verder uit te werken in een startnotitie voor een verdiepende studie naar

[11] Overal waar in dit rapport wordt gesproken over boa's wordt feitelijk bedoeld: geselecteerde medewerkers/ingehuurde personen voor wie een boa-akte van opsporingsbevoegdheid is aangevraagd en die na beëdiging als boa aan de slag zijn.
[12] O.a. R. van Steden (2019). Position paper voor rondetafelgesprek 7 maart 2019. Bescherm boa's tegen pleidooien voor strenge ordehandhaving en geweldsmiddelen; A. van Dijk, *De toekomst van de lokale handhaving reframed* (SMV, 2017).
[13] Zie voor de domeinen de lijst met afkortingen.
[14] Overigens is er ook in Nederland daarnaast nog sprake van een enorme toename van de particuliere beveiliging in de afgelopen decennia. Daar gaan we in dit rapport niet op in.
[15] Terpstra, J., Van Stokkom, B. & Spreeuwers, R. (2013). Toezichthouders en handhavers in de (semi) publieke ruimte: een internationale vergelijking-. Nijmegen: Radboud universiteit.
[16] Ook de minister van Justitie en Veiligheid gaat op deze discussie in: Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 29 628, nr. 893.
[17] Brief van minister van Justitie en Veiligheid Grapperhaus aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 5 juni 2020, Veiligheid van boa`s.
[18] Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 29 628, nr. 893.

taken, samenwerking met politie en andere partijen en arbeidsomstandigheden van boa's.[19] Het betreft boa's in domein 1, 2 en 4 (in totaal meer dan 11.000 boa's). De resultaten van deze studie dienen als input voor het DGPenV en DGRR voor toekomstig beleid voor boa's.

In opdracht van het WODC van JenV heeft DSP-groep verdiepend onderzoek verricht naar de taken, samenwerking en arbeidsomstandigheden van boa's in de periode januari 2020 tot en met oktober 2020. Met voorliggend onderzoek wordt tegemoetgekomen aan de toezegging van de minister.

Het veldwerk van het onderzoek is gestart januari 2020 en werd medio maart overrompeld door de Covid-19 – ofwel coronacrisis. De crisis had grote gevolgen voor boa's, die een belangrijke rol kregen bij het handhaven van de coronamaatregelen. Tijdens het veldwerk is daarom in overleg met het WODC en JenV een aantal fundamentele wijzigingen in het onderzoek aangebracht en werden naast de 'normale praktijken' ook de buitengewone omstandigheden als gevolg van de coronacrisis betrokken: we maakten het onderscheid tussen 'voor-corona' en 'tijdens-corona'. Dit betekende dat gedurende het veldwerk veel aandacht uitging naar de (dynamiek rondom de) coronacrisis en daar werd in gesprekken en de enquête nadrukkelijk op in gegaan. Ook methodologisch is het onderzoek aangepast. We hebben gebruik gemaakt van beeldbellen; waar we groepsinterviews hadden bedacht, hebben deze alleen in klein comité kunnen plaatsvinden, en zijn extra individuele gesprekken ingelast. De interviewleidraden en de enquête werden langer, omdat moest worden ingegaan op de situatie rondom de coronacrisis Het onderzoek werd inclusief deze uitbreiding toegezegd door de minister aan de Tweede Kamer. [20]

1.2 Onderzoeksvragen

De probleemstelling is overgenomen uit de startnotitie van het WODC en luidt als volgt:

> *Wat zijn de taken en de inzet van de boa's in de praktijk, hoe verloopt de samenwerking met de politie en met andere partijen (taakafbakening en –verdeling) en wat zijn de arbeidsomstandigheden van de boa's (met name wat betreft veiligheid) tijdens hun taakuitoefening?*
>
> *In hoeverre zit de huidige toepassing van het leefbaarheidscriterium en het uitvoeringscriterium[21] effectief toezicht en handhaving in de weg?*

[19] Er is, zo staat vermeld in de WODC-startnotitie, behoefte aan meer inzicht in: 1) aard en omvang van (hoeveel) boa's in domein 1: openbare ruimte (primair) en daarnaast als aanvulling in domein 2: milieu en domein 4: het openbaar vervoer; aan de hand van de taken die in de praktijk worden uitgevoerd (de inzet van boa's); 2) samenwerkingsrelatie met politie en andere partijen (taakafbakening en -verdeling); 3) arbeidsomstandigheden (veiligheid van boa's tijdens hun taakuitoefening: arbeidsbeleving, risico's en gevaarsituaties).
[20] Brief van de minister van Justitie en Veiligheid .d.d. 27 mei 2020 inzake verslag van een schriftelijk overleg over de nationale veiligheid (Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, Kamerstukken 29 628, nr. 947, pag. 8).
[21] Het leefbaarheidscriterium en uitvoeringscriterium zijn ingevoerd om de taakafbakening en -verdeling tussen boa's en politie te maken en gelden alleen voor domein 1. We gaan in hoofdstuk 2 dieper op deze criteria in. Zie voor de details ook box 2.1.

Deze hoofdvraag is in meer gedetailleerde onderzoeksvragen uitgesplitst en aan de hand van deze vragen hebben we de rapportage opgebouwd. De volgende onderzoeksvragen zijn gegeven.[22]

Onderzoeksvragen	
Wettelijk kader en landelijke afspraken over taken en arbeidsomstandigheden	
1	Welke wettelijke taken, bevoegdheden en middelen zijn voorbehouden aan de boa's en hoe verhoudt zich dit tot de taken van de politie? Welke landelijke afspraken zijn hierover gemaakt?
Aantallen	
2	Hoeveel boa's zijn er werkzaam in domein 1, domein 2 en domein 4?
Inzet van boa's en samenwerking met politie	
3	Hoe worden boa's door hun werkgevers ingezet (taken) en is deze inzet overal in Nederland hetzelfde? Indien dit niet zo is waarom niet, en is er dan sprake van een verschuiving van taken. Zo ja, waar en waarom? Welke redenen of mechanismen liggen hieraan ten grondslag?
4	Op welke taken wordt er door politie en boa's samengewerkt in de openbare ruimte, wat zijn de hierover gemaakte afspraken tussen politie en boa's en hoe wordt deze samenwerking in de praktijk vormgegeven? Zijn er knelpunten bij de samenwerking? Zo ja, hoe gaan politie en boa's hier mee om?
Arbeidsomstandigheden boa's en ondersteuning door politie	
5	Wat zijn de arbeidsomstandigheden van boa's? Dan gaat het vooral om de waardering van de eigen ervaren werkbeleving in relatie tot de uitgevoerde taken, risico's van het vak van de boa's, gevaarsituaties en de beschermingsmiddelen die de boa's ter beschikking staan?
6	In hoeverre is de samenwerking met de politie zodanig dat er tijdig ondersteuning wordt verleend als de arbeidsveiligheid van boa's in het geding is? Welke afspraken gelden hierbij tussen de politie en boa's en tussen de boa's en hun werkgevers en wordt er door de werkgevers rekening gehouden met de voorzienbaarheid van risico's op geweld?
7	Zijn er knelpunten als het gaat om de taken die de werkgevers hun boa's opdragen in relatie tot de gemaakte afspraken met de politie in geval van risico's op geweld jegens boa's? Zo ja, hoe gaan de werkgevers, politie en boa's hiermee om? Wat betekent dat voor de toepassing van het leefbaarheidscriterium?
Gevolgen voor de toekomst	
8	Als de huidige wet- en regelgeving in Nederland wordt afgezet tegen de (maatschappelijke) ontwikkelingen en de gesignaleerde praktijk van boa's, wat zijn dan op basis van dit onderzoek, de mogelijke (toekomstige) gevolgen voor de taken, arbeidsomstandigheden en de samenwerking tussen boa's, politie, werkgevers (gemeentebesturen) en andere veiligheidspartners (publiek en privaat), het lokale veiligheidsdomein en de bruikbaarheid en houdbaarheid van het leefbaarheidscriterium[23]?

Waar mogelijk en relevant wordt onderscheid gemaakt tussen de situatie voor de coronacrisis (of Covid-19 crisis) en tijdens de crisis. We vertaalden dit in de onderstaande extra onderzoeksvraag:

[22] Deze onderzoeksvragen zijn overgenomen uit de startnotitie van het WODC. DSP-groep heeft de vragen geclusterd en een enkele toevoeging gedaan.
[23] In de probleemstelling wordt gesproken over het leefbaarheidscriterium en uitvoeringscriterium. In de onderzoeksvragen komt alleen het begrip leefbaarheidscriterium terug. We verstaan daaronder de cumulatieve criteria van het leefbaarheidscriterium (Kamerstuk 28 684, 387)

Corona	
9	Wat betekende de coronacrisis voor de taken en arbeidsomstandigheden van boa's en de samenwerking met de politie? Wat ging er goed en dient behouden te blijven?

Afbakening van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich op de taken, arbeidsomstandigheden en samenwerking met de politie van boa's werkzaam in domein 1 (openbare ruimte) en daarnaast domein 2 (milieu; specifiek de groene boa's die toezicht en handhaving uitoefenen in het buitengebied) en domein 4 (openbaar vervoer).
In totaal gaat het daarbij om meer dan 11.000 boa's. De andere domeinen (3, 5, 6) [24] laten we geheel buiten beschouwing in dit onderzoek.

1.3 Onderzoeksverantwoording

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn verschillende methoden ingezet en zijn diverse bronnen geraadpleegd. Er is gekozen voor een gelaagd onderzoeksdesign waarbij eerst een algemeen beeld wordt geschetst aan de hand van het formele kader en literatuur. Ook vond een tiental meer algemene interviews plaats met bijvoorbeeld politie, het OM, Justis, ministeries van JenV en Landbouw, Natuur en Visserij (LNV) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Vervolgens zijn registraties over het aantal boa's opgevraagd. Daarna wordt iets ingezoomd. Er zijn via enquêtes in totaal 46 werkgevers (gemeenten, natuur-werkgevers, ov-bedrijven etc.; 65% response) en 547 boa's bevraagd over de (vooral lokale) inzet van boa's. Vervolgens is verdiepend onderzoek uitgevoerd aan de hand van vier casussen bij verschillende soorten werkgevers: twee gemeenten (Rotterdam en Súdwest Fryslân), twee natuurbeheerorganisaties (Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten) en een ov-bedrijf (NS). Per casus zijn meerdere gesprekken gevoerd. Na een eerste analyse van alle uitkomsten is weer uitgezoomd en werd een focussessie gehouden om de – toen nog voorlopige – uitkomsten te duiden en zo mogelijk te generaliseren. Daarnaast zijn de uitkomsten op hoofdlijnen ter reactie voorgelegd aan enkele bonden. Voor een feitelijke check zijn onderdelen van het rapport teruggelegd bij betreffende stakeholders.

Onderzoeksdesign	
Algemeen beeld	**Interviews** met in totaal 12 respondenten: 4 beleidsmedewerkers van het ministerie van JenV (DG Politie en Veiligheidsregio's, DG Rechtspleging en Rechtshandhaving), 3 medewerkers van de uitvoeringsdienst Justis van het ministerie van JenV, 1 beleidsmedewerker van het ministerie van LNV (DG Natuur, Visserij en Landelijk Gebied), 2 medewerkers van het OM (PG en vertegenwoordiging van CVOM), 1 medewerker van de politie (korps) en 1 beleidsmedewerker van de VNG. Deze interviews vonden plaats pre-corona. In de zomer, nadat de coronamaatregelen van

[24] Domein 3: Onderwijs: handhaving leerplichtwet en andere wet- en regelgeving die daarmee te maken heeft; Domein 5: Werk, Inkomen en Zorg: strafrechtelijke handhaving op het gebied van werk, inkomen, belastingen en sociale zaken; Domein 6: Generieke Opsporing: restcategorie boa's met meestal algemene opsporingsbevoegdheid. Bron: https://www.justis.nl/producten/boa/.

	kracht waren, zijn 2 aanvullende interviews gehouden met respectievelijk het OM en de politie.
	Documentonderzoek. We bestudeerden het wettelijk kader, landelijke afspraken en ontwikkelingen aan de hand van wetten en besluiten, Tweede Kamer berichten en documenten die ingaan op samenwerkingsafspraken en relevante studies. Ook werd de wetenschappelijke literatuur over dit onderwerp bestudeerd (zie bronnen).
	Analyse registraties van dienst Justis. Bij Justis zijn gegevens opgevraagd over het aantal actieve boa' (of: actieve boa aktes), hun werkgevers, en de toegekende bevoegdheden voor geweldsmiddelen. Op basis van Justis registraties was het niet mogelijk een uitspraak te doen over de taken van de boa's[25]. De gegevens hebben betrekking op de peildatum februari 2020.
	Analyse registraties van de politie over het aantal boa's waarop zij direct toezicht houden.[26] De gegevens hebben betrekking op september 2020.
	Enquête boa-werkgevers. De enquête is uitgezet onder een selectie van organisaties die fungeren als werkgever voor boa's van domein 1, 2 en 4. De selectie is gemaakt via een naar domein gestratificeerde steekproef (bruto steekproef van 100). Voor ongeveer de helft van de geselecteerde organisaties zijn e-mailadressen verkregen met behulp van Justis (46) en het eigen netwerk van de onderzoekers (5). Met expliciete toestemming voor medewerking zijn zo 51 organisaties aangeschreven met het verzoek om mee te werken aan het onderzoek. Die medewerking bestond eruit dat elke werkgever een enquête invulde én ons behulpzaam was met het doorzetten van een enquête onder 'hun' boa's. Uiteindelijk hebben 46 werkgevers[27] de enquête ingevuld. Eén werkgever kan boa's van meerdere domeinen in dienst hebben (wat er toe leidt dat de hier genoemde aantallen niet optellen tot 46). Het betrof 33 werkgevers van domein-1 boa's, 19 werkgevers van domein-2 boa's, en 9 werkgevers van domein-4 boa's.
	Enquête boa's. De enquête is via de deelnemende werkgevers/organisaties uitgezet onder 'hun' boa's. De onderzoekers leverden een uitnodigingstekst met een link naar de enquête, die door werkgevers, vaak na de nodige toelichting, is doorgezet naar hun boa's. Dit leverde, na reminders, uiteindelijk een respons op van 547 boa's die de vragenlijst beantwoordden. Dit betreft: o Domein 1 boa's: 323 o Domein 2 boa's: 148 o Domein 4 boa's: 76

[25] Dergelijke gegevens worden niet geautomatiseerd bijgehouden en zijn alleen beschikbaar in de afzonderlijke dossiers.
[26] Geregistreerd in het systeem Beaufort. Zie hoofdstuk 2 voor een toelichting op het begrip "direct toezichthouder".
[27] Deze 46 werkgevers zijn horen bij 33 verschillende organisaties; van enkele organisaties hebben meerdere leidinggevenden de enquête ingevuld. Onder 'werkgever' verstaan we ook afdelingen die zelfstandig beleid voeren; we rapporteren dan ook over 46 werkgevers.

	Het totaal aantal geënquêteerde boa's 547 is circa 5% van de onderzoekspopulatie (boa's domein 1, 2 en 4) en ruim voldoende om met een betrouwbaarheidsinterval van 5% uitspraken te doen over de totale groep[28]. Voor de openbare orde boa's en de groene boa's hebben de grootste werkgevers meegedaan aan de survey. Echter de grootste (ov-)boa werkgever (NS) heeft, overigens net als enkele andere benaderde werkgevers, ervoor gekozen geen enquête onder haar boa's uit te zetten, maar wel mee te werken aan het onderzoek via het casusonderzoek en deelname aan de focussessie. Dat betekent dat zij niet zijn vertegenwoordigd in de enquête-respons. In hoeverre dit van invloed is op de validiteit van de uitspraken is niet bekend. Als NS-boa's eenzelfde soort ervaringen hebben als de geënquêteerde domein 4 boa's, is er geen sprake van een vertekening. Op basis van het casusonderzoek en eerdere onderzoeken naar sociale veiligheid in het openbaar vervoer verwachten we echter dat er wel sprake is van een kleine vertekening gezien het bijzondere karakter van deze semipublieke, landelijk opererende vervoerder en grootste boa-werkgever. Feit is wel dat, mede door het ontbreken van de NS-boa's in de enquête de respondentenaantallen voor domein 4 boa's relatief klein zijn wat de betrouwbaarheidsmarges enigszins beïnvloedt. Niet alle boa's hebben de hele vragenlijst afgerond. We hebben als criterium aangehouden dat respondenten de eerste 5 vragen dienden te beantwoorden om meegenomen te worden. Dat leverde de genoemde 547 respondenten op. Ook deze respondenten hebben niet allemaal de lijst altijd helemaal compleet ingevuld. Respondenten hadden de mogelijkheid een vraag over te slaan. Daarnaast zijn er respondenten die beginnen met het beantwoorden van vragen maar de vragenlijst niet volledig invullen[29].
Verdieping	**Casusonderzoek.** Met casusonderzoek is een praktijkbeeld geschetst in de geselecteerde gebieden/rondom de geselecteerde werkgevers. De beschrijvingen in de casus zijn vooral bedoeld om duiding te geven. Er is gekozen om twee casussen te wijden aan domein 1, waarbij we kozen voor een grote stad en een middelgrote gemeente, één casus te wijden aan domein 2 (waarbij we kozen voor een overheidsorganisatie en een particuliere organisatie die groene boa's in dienst hebben) en een casus aan domein 4 (waarbij we grootste landelijke vervoersorganisatie selecteerden). Bij de selectie van casussen is variëteit beoogd.

[28] De exacte betrouwbaarheidsintervallen van uitspraken zijn van meerdere zaken afhankelijk, zoals de uitkomstmaat (ook wel spreiding genoemd). De gebruikte wijze van steekproeftrekking (tros-steekproef) vraagt ook een kleine correctie. Ter indicatie: bij een willekeurige steekproef op een onderzoekspopulatie van 11.000 boa's zijn, bij een uitkomstenmaat van 75%, 281 respondenten nodig om een schatting met 5% betrouwbaarheidsinterval te maken.

[29] Redenen daarvoor zijn 'natuurlijke' uitval, bijvoorbeeld omdat respondenten worden weggeroepen of niet meer geïnteresseerd zijn en 'logische' uitval omdat ze vonden dat vragen niet meer op hen van toepassing waren (bijvoorbeeld omdat ze alleen de covid-19 vragen beantwoordden, omdat ze nog maar net in dienst waren, soms ook specifiek voor de covid-19 periode). Ook bleek er tijdens de eerste dagen dat de lijst open stond sprake te zijn van enige 'technische' uitval. Door een foute routing verlieten respondenten die een bepaald antwoord gaven voortijdig de vragenlijst. In reactie daarop hebben we een oproep gedaan bij twee grote werkgeversorganisaties om boa's bij wie dat het geval was te vragen de lijst nogmaals in te vullen. Omdat de enquêtes verspreid over enkele weken zijn uitgezet is het verlies beperkt gebleven.

	De casussen brachten we in beeld aan de hand van diverse groeps- en individuele interviews met in totaal 31 respondenten (allemaal tijdens corona en merendeels via beeldbellen en in enkele gevallen telefonisch of face to face). De interviews zijn gehouden met boa's, teamleiders/managers/adviseurs, beleidsmedewerker gemeente, politie. Casus A domein 1; grote stad (Rotterdam): 7 respondenten. Casus B domein 1; middelgrote gemeente (Súdwest Fryslân): 3 respondenten. Casus C domein 2; twee landelijke natuurbeheerorganisaties (Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten): 11 respondenten. Casus D domein 4; landelijke vervoersorganisatie (NS): 10 respondenten.
Duiding	**Focussessie** met in totaal 6 deelnemers (face to face) en schriftelijke input van 1 deelnemer; vertegenwoordigers van directies Toezicht en Handhaving van twee G4 steden, een natuurbeheerorganisatie, twee ov-bedrijven, politie en de wetenschap. Interview reactie bonden (2 respondenten).

Voor de begeleiding van dit onderzoek is door het WODC een begeleidingscommissie ingesteld (zie bijlage 1 voor de samenstelling van de commissie). De leden van de commissie hebben met een kritische blik en opbouwend commentaar een belangrijke bijdrage geleverd aan de kwaliteit van dit onderzoek.

1.4 Beperkingen van het onderzoek

De opdracht om taken, arbeidsomstandigheden en de samenwerking met de politie voor boa's in drie domeinen in kaart te brengen is minder eenvoudig dan op het eerste gezicht lijkt. De boa-praktijk is – zo weten we ook uit eerdere onderzoeken, en dat werd gedurende voorliggend onderzoek alleen maar onderstreept – zeer complex en kent vele varianten met elk eigen stakeholders. Eigenlijk heeft de groene boa een totaal andere baan dan de openbaar vervoer boa of de boa – die we het meest in beeld zien – die in een gemeente handhavend optreedt. Het onderwerp van onderzoek is actueel, ligt politiek-bestuurlijk gevoelig en is daarmee – ook door de huidige coronacrisis – erg dynamisch. Daarbovenop heeft ook de coronacrisis de zaken – al dan niet tijdelijk – veranderd.

We merken op dat verschillende respondenten en organisaties dit beeld bevestigen. Meermalen hebben respondenten of organisaties aangegeven dat zij graag (uitvoeriger) worden geïnterviewd en er werd veel extra informatie meegegeven die deels buiten de vraagstelling viel. De bereidheid van betrokken organisaties om de complexiteit van het veld in beeld te brengen was op het moment van onderzoek groot.

Het onderzoek is januari 2020 gestart en werd medio maart overrompeld door de coronacrisis waarbij ook de boa's vol in de wind kwamen te staan. Via aanpassingen – bijvoorbeeld van de vragenlijsten voor werkgevers en boa's en de diverse interviewleidraden – en door aanvullende interviews hebben we een

beeld kunnen krijgen van de situatie voor en de situatie tijdens de coronacrisis. In de interviews en de enquête werd eerst ingegaan op de bijzondere omstandigheden rondom de coronacrisis en vervolgens werd doorgevraagd naar de gewone omstandigheden, de pre-corona situatie. Voor sommige onderwerpen is dit een lastige constructie, zoals bijvoorbeeld bij de vraag naar hoe vaak iemand slachtoffer is geweest van een agressie- of geweldsincident in een gegeven periode. Binnen de mogelijkheden van het (lopende!) onderzoek was dit echter de meest praktisch haalbare oplossing.

De uitkomsten van het onderzoek zijn niet alleen gebaseerd op de werkgevers- en boa enquêtes, maar ook op gesprekken met personen die zicht hebben op taken, arbeidsomstandigheden en/of samenwerking binnen en met hun organisatie. Er een selectie gemaakt van landelijke stakeholders die zijn geïnterviewd (vooral Veiligheid en Justitie-gerelateerd), een selectie van vier casussen in de drie domeinen (domein 1 Rotterdam; domein 1 Súdwest Fryslân, domein 2 Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten en domein 4 NS), en een selectie van bijbehorende stakeholders, boa's, en politiemedewerkers. Al op voorhand wisten we dat de beelden ten aanzien van taken, arbeidsomstandigheden en samenwerking (flink) verschillen tussen en binnen de domeinen, tussen en binnen de organisaties waar boa's in dienst zijn en op individueel niveau. Dit zien we bevestigd in de uitkomsten van voorliggend onderzoek. De beschrijvingen in de casus zijn dan ook vooral bedoeld om duiding te geven. We verwachten dat de getoonde variatie in werkelijkheid nog groter is (ter illustratie: er zijn grote verschillen tussen alleen al grote steden onderling in de aansturing van boa's, hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld de vervoerders). Overigens zijn de uitkomsten besproken in een brede focussessie (face to face) met stakeholders om deze verder te duiden en te generaliseren en vond een interview plaats met twee vakbonden.

1.5 Leeswijzer

In dit rapport wordt eerst beschreven welke wettelijke taken, bevoegdheden en middelen zijn voorbehouden aan de boa's en hoe zich dit verhoudt tot de taken van de politie. Ook gaan we in op landelijke afspraken die hierover zijn gemaakt. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de aantallen boa's. In hoofdstuk 4 focussen we op de taken van boa's en samenwerking met de politie. Dit doen we eerst algemeen en vervolgens aan de hand van de vier casussen. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 5 in op de arbeidsomstandigheden van boa's en de samenwerking met de politie. Dit doen we wederom eerst algemeen en vervolgens aan de hand van de vier casussen. In hoofdstuk 6 behandelen we de 'bijzondere omstandigheden' en gaan in op wat de coronacrisis betekende voor de taken en arbeidsomstandigheden van boa's en de samenwerking met de politie. In hoofdstuk 7 wordt als opmaat naar de conclusies ingegaan op de ontwikkelingen en de gevolgen voor de toekomst. Tot slot trekken we in hoofdstuk 8 conclusies aan de hand van de antwoorden op de onderzoeksvragen en geven we onze slotbeschouwing.

2 Wettelijk kader en landelijke afspraken

In dit hoofdstuk gaan we in op het wettelijk kader en de landelijke afspraken over taken en arbeidsomstandigheden van boa's. De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op documentstudie van de huidige wet- en regelgeving en landelijke afspraken, en uitkomsten van eerdere studies. In dit hoofdstuk beantwoorden we de eerste onderzoeksvraag:

> *Welke wettelijke taken, bevoegdheden en middelen zijn voorbehouden aan de boa's en hoe verhoudt zich dit tot de taken van de politie? Welke landelijke afspraken zijn hierover gemaakt?*

2.1 Boa's

Wettelijke taken en bevoegdheden

> *'Een boa is een functionaris die uit hoofde van zijn taak, in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag, in overeenstemming met de geldende rechtsregels en met behulp van de hem daartoe beschikbaar gestelde bevoegdheden en middelen, zorgdraagt voor de opsporing van strafbare feiten alsmede met de voorbereiding van de eventuele vervolging van deze feiten'. (Staatscourant 2015)*

De wettelijke kaders voor de boa zijn vastgelegd in het Wetboek van Strafvordering (WvSv art. 142), de Wet op de Economische Delicten (art. 17), de invoeringswet Politiewet 1993 (artikel 3, hoofdstuk 2, afdeling 1). Deze kaders zijn verder uitgewerkt in het Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BBO) dat ook verwijst naar relevante artikelen in de Politiewet 2012 en de Ambtsinstructie voor de Politie. Het BBO onderscheidt vijf inhoudelijke domeinen en een 'restdomein' waarin betreffende bevoegdheden zijn geëxpliciteerd. Elk domein biedt een breed optioneel pakket aan opsporingsbevoegdheden, politiebevoegdheden en geweldsmiddelen. In de beleidsregels buitengewoon opsporingsambtenaar is een verdere uitwerking van het BBO gegeven.

De domeinen bevatten maximale opsporingspakketten. De boa in bezoldigde dienst kan formeel beschikken over alle opsporingsbevoegdheden binnen het betreffende domein. Met het oog op nut en noodzaak wordt er echter van uitgegaan dat de boa-werkgever het pakket aan opsporingsbevoegdheden koppelt aan de taakomschrijving van zijn boa's. De werkgever vraagt de benodigde, en niet meer dan de benodigde, bevoegdheden aan. Het gebruik van opsporingsbevoegdheden dient immers altijd gekoppeld te zijn aan de vervulling van de aan de functie gerelateerde taken (Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar).

Elke boa is ingedeeld bij één[30] van de zes domeinen, zoals opgenomen in de "Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar": openbare ruimte (domein 1); milieu, welzijn en infrastructuur (domein 2); onderwijs (domein 3); openbaar vervoer (domein 4); werk, inkomen en zorg (domein 5); en generieke opsporing (domein 6).[31]

Op basis van de beleidsregels is het ook mogelijk particuliere functionarissen in te huren voor werkgevers die boa's inzetten op de domeinen openbare ruimte, onderwijs en openbaar vervoer. Er zijn speciale boa-bedrijven en ook particuliere beveiligingsbedrijven met een apart bedrijfsonderdeel boa.[32] Merk op dat werkgevers geen boa's inhuren, maar personen voor wie een akte van opsporingsbevoegdheid wordt aangevraagd en die na beëdiging als boa's kunnen worden ingezet.

Dit onderzoek betreft boa's met domein 1 bevoegdheden (openbare ruimte), domein 2 bevoegdheden (en dan specifiek de groene boa) en met domein 4 bevoegdheden (openbaar vervoer).

- De domein 1 openbare ruimte boa heeft een breed pakket aan bevoegdheden met name gericht op de aanpak van overlast en kleine ergernissen en andere feiten die de leefbaarheid aantasten in de openbare ruimte. In 2014 is het leefbaarheidscriterium (zie ook box 2.2) geïntroduceerd om de taakverdeling tussen politie en boa's te verduidelijken. Onder de noemer leefbaarheid vallen overtredingen die overlast veroorzaken en leiden tot kleine ergernissen. Bovendien worden verzoeken tot uitbreiding van domein 1 getoetst aan criteria over de uitvoerbaarheid voor de boa. De politie is aan zet wanneer de handhaving van de openbare orde en de veiligheid nodig is.
- De domein 2 milieu, welzijn en infrastructuur-boa, houdt zich bezig met natuur en milieu, arbeidsinspectie, voedsel & waren controles, dierenwelzijn, openbare gezondheid en fysieke leefomgeving en infrastructuur. Er is een gespecificeerde groep, de milieuboa's, die ook wel wordt aangeduid als 'de groene boa'. Het gaat dan om de functiegroepen: 'categoriale aanwijzing functionerende boa's (zoals van de NVWA en Rijkswaterstaat), 'milieuopsporingsambtenaar', 'flora- en faunabeheerder', 'controleur openbare ruimte', 'gemeentelijke opsporingsambtenaar', 'controleur vaarwegen'. De 'groene/milieu-boa' is in hoofdzaak belast met de opsporing van (economische) milieudelicten. Maar ook buiten deze gespecificeerde groepen kunnen boa's en werkgevers worden opgenomen in het domein Milieu, welzijn en infrastructuur. Deze boa handhaaft voor een belangrijk deel de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
- De domein 4 openbaar vervoer boa (ook wel ov-boa) is in bezoldigde dienst van een openbaar vervoersbedrijf of een (ander) publiekrechtelijk rechtspersoon. De ov-boa heeft de taak om strafbare feiten binnen het domein openbaar vervoer op te sporen (bijvoorbeeld zwartrijden). Kenmerkend voor de taken en bevoegdheden van de ov-boa is dat deze toeziet en handhaaft op (o.a.) de naleving van de Wet personenvervoer 2000 (WP 2000) en APV voor zover deze verordeningen samenhangen

[30] In beginsel één domein. Uitzonderingen: als een boa een boa-vrijwilliger is, en/of onder de oude regeling valt, is het mogelijk voor twee domeinen boa te zijn.
[31] Bron: https://wetten.overheid.nl/BWBR0041447/2020-06-10 .
[32] Lakerveld, J. van, J. de Zoete, J. Matthys, M. Akerboom (2019) Ik zal handhaven. Universiteit Leiden/WODC.

met het vervoer van personen en voor zover de boa is aangewezen door het bevoegd gezag. De ov-boa treedt op als de orde, rust, veiligheid of een goede bedrijfsgang wordt verstoord. (BBO)

Middelen

Het geweldsmonopolie berust bij de overheid. Het toekennen van geweldsmiddelen aan boa's geschiedt slechts indien de noodzaak hiertoe door de aanvrager aangetoond is en indien diens bekwaamheid in de omgang met het betreffende wapen is aangetoond. Het toekennen van geweldsmiddelen wordt tevens afhankelijk gesteld van de in redelijkheid te verwachten kans dat de boa's bij de vervulling van hun functie met geweld of dreiging met geweld worden geconfronteerd. Er is voldaan aan het noodzaakcriterium wanneer de opsporingsbevoegdheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de functie en een beroep op de politie voor het uitoefenen van opsporingsbevoegdheden bezwaarlijk, niet mogelijk of niet wenselijk is. De toetsing voor noodzaak voor toekenning van geweldsmiddelen vindt plaats door de minister, op advies van de direct toezichthouder en toezichthouder. Voor domein 1 geldt dat ook, zij het dat daarbij ook een rol is weggelegd voor de lokale driehoek (burgemeester, officier van justitie, politiechef). In dat gremium vindt afstemming plaats over het al dan niet indienen van een verzoek om toekenning van geweldsmiddelen. Daarna volgt beoordeling door de minister, geadviseerd door de toezichthouder en direct toezichthouder, zoals hiervoor aangegeven. Voor zover het gaat om een aanvraag van gemeenten tot uitbreiding van het aantal boa's vindt de toetsing op de noodzaak wel plaats in de lokale driehoek (zie verder BBO).

Rondom het vraagstuk van bewapening voor boa's zijn recent aanpassingen aangekondigd. De minister heeft aangegeven dat er een afzonderlijke regeling uitrusting en bewapening boa's gaat komen. Bij het opstellen daarvan zal specifiek worden gekeken in hoeverre de lokale driehoek een meer prominente rol kan krijgen in de beoordeling van de veiligheid van boa's en – meer concreet – de toekenning van geweldsmiddelen. De regeling biedt tevens ruimte om meer boa-specifiek te kijken naar geschikte uitrusting en geweldsmiddelen. Dat biedt de gelegenheid om te differentiëren en zo nodig af te wijken van bewapening en uitrusting die voor de politie geschikt is. Per boa-domein zal duidelijk gemaakt worden welke uitrusting en geweldsmiddelen ter beschikking kunnen komen. In de regeling zal worden voorzien dat die boa's, aan wie een of meer geweldsmiddelen worden toegekend, qua selectie, training, opleiding en verantwoordingsplicht in beginsel aan dezelfde eisen zullen moeten voldoen als die voor de politie.[33]

Voorts is ook de Regeling toetsing geweldbeheersing boa (RTGB) van belang. De boa die één of meer politiebevoegdheden heeft, ofwel politiebevoegdheden en één of meer geweldsmiddelen, moet voldoen aan de eisen zoals gesteld in de RTGB. Het gaat om regels inzake de toetsing van boa's met betrekking tot geweldsbeheersing, aanhoudings- en zelfverdedigingsvaardigheden en de schietvaardigheid.

De afbakening van bevoegdheden in domein 1 is van belang om de taakverdeling tussen politie en boa's helder te houden. De boa treedt op in situaties zonder te verwachten gevaarzetting. Komt hij/zij situaties tegen met (dreigend) geweld, dan moet hij/zij beroep doen op de politie. Slechts in sommige gevallen en

[33] Kamerbrief van minister Grapperhaus van 5 juni 2020 betreffende Veiligheid van boa`s.

onder specifieke voorwaarden – noodzaak en bekwaamheid – beschikken boa's over een of meer geweldsmiddelen: handboeien, wapenstok, pepperspray, vuurwapen en/of surveillancehond. (Fijnaut, 2019).

Tot de middelen van de boa behoren ook uitrustingsstukken, zoals bijvoorbeeld het steekwerend vest of de bodycamera. Deze middelen worden toegekend door de boa-werkgever.

Box 2.1: begripsafbakening: geweldsmiddelen

Onder geweldsmiddelen worden in de Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar verstaan: handboeien, wapenstok, pepperspray, vuurwapen en surveillancehond (gecertificeerde diensthond). Merk op: in de discussie over de inzet van geweldsmiddelen spreken boa's overigens vaak over "verdedigingsmiddelen" in plaats van "geweldsmiddelen".[34] In dit onderzoek houden we de term geweldsmiddelen aan.

Toezicht

De minister van Justitie en Veiligheid is belast met het toezicht op de boa's voor wat betreft diens titel van opsporingsbevoegdheid en diens bekwaamheid en betrouwbaarheid voor de uitoefening van opsporingsbevoegdheden. In de praktijk wordt de kwaliteit van de strafrechtelijke handhaving door de boa gemonitord door de toezichthouder en de direct toezichthouder*:*

- De toezichthouder is het Openbaar Ministerie (Hoofdofficieren van Justitie van parketten, Functioneel Parket, Parket Centrale Verwerking OM en Landelijk Parket);
- De direct toezichthouder is de korpschef van het politiekorps, of hoofd van een Rijksdienst; overigens kunnen zij de taak binnen de organisatie overdragen.

Dit om de kwaliteit van de opsporing door de boa's te monitoren en te waarborgen, en om toezicht te houden op de verrichting van opsporingshandelingen van boa's en het gebruik van bevoegdheden daarbij. De direct toezichthouder ziet eveneens erop toe dat boa's goed samenwerken met de politie en haar instructies naleven. Ook geven beide toezichthouders advies aan de minister van Justitie en Veiligheid over de noodzaak van verlening van een individuele akte van opsporingsbevoegdheid en de verlening van een categoriaal besluit (waarmee in een volgende stap voor een groep een akte van opsporingsbevoegdheid kan worden aangevraagd) (BBO, www.justis.nl).

[34] Zie onder andere boabond.nl.

2.2 Politie

Wettelijke taken

De politie handelt bij haar handhavende taken op basis van de Politiewet 2012 (Artikel 3, hoofdstuk 2, afdeling 1): De politie heeft tot taak, in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels, te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.
De politie is in feite belast met de volgende twee wettelijke taken:

- De handhaving van de openbare orde en de hulpverlening, met als gezagsdrager de burgemeester;
- De opsporing (strafrechtelijke handhaving), met als gezagsdrager de Officier van Justitie.

Dit alles is geregeld in art. 3 PW 2012 en art. 6 lid 2 PW 2012 (bevoegd gezag). Daarnaast staan in art. 38 tot en met 41a PW 2012 de taken en verantwoordelijkheden van de (regio)burgemeester.

De politie heeft daarnaast een andere taak ten aanzien van de boa, en dat is die van direct toezichthouder zoals vastgelegd in het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar (BBO). Dat betekent dat ze erop toeziet dat boa's hun opsporingsbevoegdheden juist uitvoeren en hun instructies naleven. De politie kan de minister van Justitie en Veiligheid adviseren of de verlening van een individuele akte van opsporingsbevoegdheid noodzakelijk is. (BBO, www.justis.nl)

Verhouding boa tot politietaken

Ten aanzien van de taken en bevoegdheden van boa's en politie wordt in een recent onderzoek naar de pluralisering van de politietaken geconstateerd dat geen van bovengenoemde politietaken (en bevoegdheden) exclusief toebehoort aan de politie [35]. Dat impliceert op wettelijke gronden een wat wordt genoemd 'grijs gebied', waar taken van boa's en politie elkaar kunnen overlappen. "De politie houdt zich grotendeels bezig met opsporing en noodhulp, maar hecht ook waarde aan gebiedsgebonden werk. Daar groeien agenten en boa's naar elkaar toe met twee overlappende, accenten op leefbaarheid (boa) en op opsporing (politie)." (Lakerveld e.a. (2019)). In de beleidsregels staat dat als volgt "De boa wordt ingezet daar waar opsporing door de politie niet gewenst, vanwege prioritering, of niet mogelijk is vanwege onvoldoende deskundigheid of capaciteit bij de politie". Er is sprake van overlap, de politie is immers verantwoordelijk voor de handhaving van alle wettelijke voorschriften. Met de invoering van het leefbaarheidscriterium en uitvoerbaarheidscriterium voor domein 1 is daarom een duidelijker afbakening beoogd, gegeven de overlap van taken en bevoegdheden van boa's en politie.

[35] Lakerveld, J. van, J. de Zoete, J. Matthys, M. Akerboom (2019) Ik zal handhaven. Universiteit Leiden/WODC.

Box 2.2: leefbaarheidscriterium en uitvoerbaarheidscriterium

In 2014 is het leefbaarheidscriterium geïntroduceerd in domein 1 (openbare ruimte) als criterium voor het beoordelen van toekomstige verzoeken tot uitbreiding van taken en bevoegdheden. Sinds april 2014 worden verzoeken tot uitbreiding van domein 1 bovendien getoetst aan criteria over de uitvoerbaarheid voor de boa.

A. Criteria met betrekking tot de afbakening van 'leefbaarheid':

- Het feit is aan te merken als overlast, verloedering, kleine ergernis;
- Het gaat in de basis om overtredingen die de leefbaarheid aantasten;
- Het te handhaven feit behelst geen duplicering van handhaving op grond van formele wetgeving. Bijv. het dealen van drugs wordt aangepakt op grond van de Opiumwet door de politie; het neveneffect – de overlast – kan door boa's via de APV worden gehandhaafd.

B. Criteria met betrekking tot de uitvoerbaarheid door een boa's met het specialisme Openbare Ruimte:

- Het feit is te constateren tijdens de surveillance van de boa's (de boa's dienen aanwezig te zijn op straat in de wijk);
- Het feit is door eigen waarneming direct te constateren, niet zijnde uitsluitend waarnemingen door foto/ beeldmateriaal;
- Het feit is in beginsel feitgecodeerd[36] af te handelen. Voor zover het gaat om niet-feitgecodeerde zaken gaat het om die zaken die eenvoudig bewijsbaar zijn en die niet zien op geweld, veelplegers, medepleging en/of aanzienlijke schade;
- De taak/bevoegdheid vraagt geen extra opleiding en apparatuur.

Bron: Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar.

Samenwerking

De PW 2012 schept een grondslag voor samenwerking van boa's met de politie. In artikel 10, lid 2 en lid 3, PW 2012 wordt bepaald dat de boa's verplicht zijn tot samenwerking met de politie en dat er bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld met betrekking tot hun samenwerking met de politie. Ook de BBO heeft het over de wettelijk voorgeschreven samenwerking met de politie. Ook de direct toezichthouder krijgt hier een rol, te weten bij het dagelijks toezicht op de boa met betrekking tot een goede samenwerking met de politie.

Samenwerking start met informatie-uitwisseling, en ook hier voorziet de Politiewet 2012 in een regeling in art. 23 a: "Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de informatie- en communicatievoorzieningen van de politie en het gebruik daarvan door de politie en door andere organisaties die een taak hebben op het terrein van justitie, openbare orde, veiligheid of hulpverlening, en waarmee de politie ter uitvoering van de politietaak informatie- en communicatievoorzieningen deelt."

Voor wat betreft het uitwisselen van informatie geldt dat boa's sinds de invoering van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de implementatie van de richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van hun opsporingstaak net als de politie onder de Wpg (Wet politiegegevens) vallen. Dit maakt het delen (ter beschikking stellen)

[36] Feitgecodeerde zaken worden door de opsporingsinstantie of het OM afgedaan overeenkomstig de Richtlijn voor strafvordering feitgecodeerde misdrijven en overtredingen. Het betreft alle zaken die met gebruikmaking van een feitcode geautomatiseerd in de strafrechtketen worden verwerkt. Bron: Aanwijzing feitgecodeerde misdrijven, overtredingen en muldergedragingen.

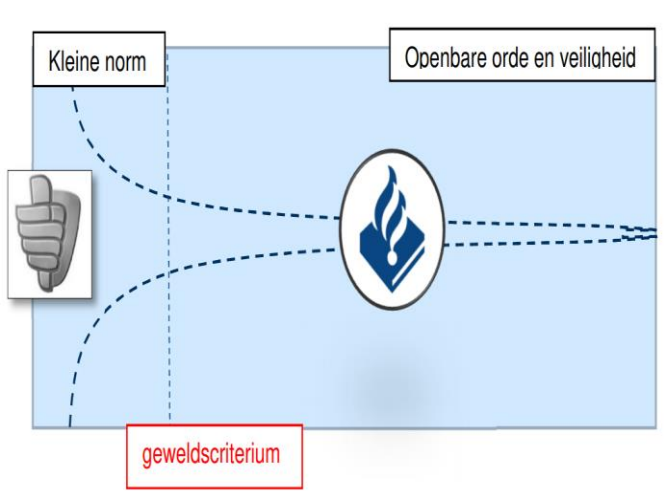
van politiegegevens tussen politie en boa en vice versa bijna tot een verplichting. Een en ander is geregeld in art. 15 Wpg en art. 46 Wpg en het Besluit politiegegevens buitengewoon opsporingsambtenaren).

2.3 Landelijke afspraken over samenwerking

Landelijke afspraken over de samenwerking tussen boa's en politie zijn er niet. Er bestaat geen officieel gemeenschappelijk document waar boa's – of beter boa-werkgevers – gezamenlijk met de politie afspraken hebben gemaakt en vastgelegd. Wel heeft de politie zijn standpunt ten aanzien van de samenwerking met boa's vastgelegd in de notitie 'Boa en politie, niet naast elkaar maar met elkaar; verkenning politie over samenwerking met boa's' (Politie, 2018[37]). Deze notitie geeft richting aan de samenwerking vanuit de wetenschap dat de boa's in de loop der jaren een belangrijke functie hebben verworven en een belangrijke samenwerkingspartner voor de politie zijn geworden. In de notitie staat het leefbaarheidscriterium centraal. Risicovolle situaties worden gezien als begrenzing van de taak van boa's. Dit document richt zich daarmee met name op de domein 1 boa's en minder op andere domeinen.

Box 2.2: landelijke visie politie op samenwerking met boa's

De politie heeft in 2018 een landelijke notitie gepresenteerd over de samenwerking met boa's [38] (2018, Boa en politie, niet naast elkaar maar met elkaar). In de notitie staat het leefbaarheidscriterium centraal. Risicovolle situaties worden gezien als begrenzing van de taak van boa's (zie figuur overgenomen uit notitie Boa en politie etc.).



"In het schema is het taakveld van de BOA tussen de stippellijnen en van de politie daarbuiten. Daadwerkelijke samenwerking vindt plaats langs de stippellijnen. Links in het schema zal dit -conform het handhavingsarrangement – gaan om het uitvoeren van op elkaar afgestemde of gezamenlijke acties. Daarnaast gaat het langs de stippellijn in het gehele schema van 'de kleine norm' tot en met 'openbare orde en veiligheid' om informatie-uitwisseling. Back-up moet, [] verzekerd zijn bij dreigende of gewelddadige situaties."
Bron: Boa en politie, niet naast elkaar maar met elkaar (politie, 2018).

In de notitie (her)bevestigt de politie dat ze aanspreekbaar is op handhaving van de kleine norm en daar ook toenemend op zal inzetten. De politie wil sterker inzetten op het aangaan van samenwerkingsverbanden op basis van gelijkwaardigheid. De opstellers zeggen verder dat de politie verantwoordelijk is voor handhaving van alle wettelijke voorschriften. De boa's focussen zich exclusief op de handhaving van de kleine norm en onthouden zich van actief optreden in het domein van veiligheid en criminaliteit (ze kunnen wel informatie/waarnemingen delen).

Nodig volgens de auteurs van deze notitie, is het lokaal vormgeven en benoemen van uitganspunten voor samenwerking; benoem welke issues er lokaal zijn en hoe die opgelost kunnen worden.

[37] Bijlage bij de Kamerbrief van minister Grapperhaus van 10 december 2018: Boa's en de gevolgen voor de lokale inbedding van de politie (Directoraat-Generaal Politie kenmerk 2438876).
[38] De notitie legt, net zoals de maatschappelijke discussie, de nadruk op boa's in domein 1 (publieke ruimte).

Op dit moment (najaar 2020) krijgt de notitie 'Boa en politie, niet naast elkaar maar met elkaar' met een zogenaamde Samenwerking-uitwerkingsagenda verder vervolg. Bij de uitwerking staan 4 punten centraal (bron: politie/direct toezichthouder):

1 Decentrale invulling van de samenwerking: Handhavingsarrangementen ontwikkelen, aanspreekbaarheid vergroten, back-up organiseren.
1 Belemmeringen wegnemen: Laagdrempelige toegang organiseren, screening en betrouwbaarheid verhogen.
2 Informatie-uitwisseling verbeteren: Toegang politiegegevens, briefings, gebruik C2000, registreren in bedrijfsprocessensysteem politie geweldsregistratie verbeteren.
3 Gesprekken over bevoegdheden ondersteunen: geweldsmiddelen, domein overstijgend werken, uitbreiden feiten.

Er is echter geen (schriftelijke) 'landelijke' reactie bekend vanuit boa's of boa-werkgevers op de notitie van de politie. Ook is er geen overkoepelend document waarin boa's of boa-werkgevers een (eigen) visie op de samenwerking hebben geformuleerd. Wel zijn er individuele reacties van (enkele) werkgevers, zoals bijvoorbeeld Staatsbosbeheer. Niet alle ketenpartners beschouwen de notitie van de politie als vertrekpunt, blijkt uit het interview met het OM[39].

Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG, maart 2016[40]) geeft een visie op de taak en bevoegdheden van de (domein 1) boa's. De boa wordt hier gepresenteerd als een professionele gemeentelijk handhaver van wie, door allerlei ontwikkelingen in de samenleving en bij de overheid, maar zeker ook als gevolg van "de terugtrekkende politie", steeds meer wordt verwacht. De boa is in de VNG visie "een gemeentelijk handhaver in de breedste zin van het woord". De boa's "werken onder verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur aan een betere leefbaarheid in hun stad (...). Zij hebben primair een handhavende functie en stellen zich dienstbaar op. Zij zijn het gezicht van de gemeente in de openbare ruimte, de ogen en oren op straat".

Verdere afspraken over taken, bevoegdheden en middelen van boa's worden lokaal en/of regionaal opgepakt door de werkgevers en hun opdrachtgevers. We gaan hier in hoofdstuk 4 verder op in.

2.4 Resumé

- Er is één wettelijk kader, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen vijf inhoudelijke domeinen en een 'restdomein' waarin betreffende bevoegdheden zijn geëxpliciteerd. Al die domeinen kennen eigen uitwerking in taken en verantwoordelijkheden.[41] Er is dus niet één set aan taken/ verantwoordelijkheden.
- Elk domein biedt een breed en optioneel pakket aan opsporingsbevoegdheden, politiebevoegdheden en geweldsmiddelen. Met het oog op nut en noodzaak wordt er echter van uitgegaan dat de boa-werkgever het pakket aan bevoegdheden en geweldsmiddelen koppelt aan de

[39] Fijnaut spreekt zelfs over een 'brochure'. Cyrille Fijnaut (2019) Advies aan procureur-generaal mr. M. Otte betreffende een onderzoek naar mogelijkheden tot stelselwijziging inzake de politiële handhaving van verkeerswetgeving met het oog op de verbetering van de verkeersveiligheid.
[40] Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Omdat de burger dat van ons verwacht; handhaving sterk in de openbare ruimte, Den Haag, 2016. Zie ook 'Advies Fijnaut' juni 2019 pagina 23 en 24.
[41] En tijdens corona ook nog noodverordeningen per veiligheidsregio. We gaan hier in hoofdstuk 6 verder op in.

taakomschrijving van zijn boa's. Het gebruik van bevoegdheden dient immers altijd gekoppeld te zijn aan de vervulling van de aan de functie gerelateerde taken. Voor de toekenning van eventuele geweldsmiddelen is de toestemming van de minister van Veiligheid en Justitie vereist. Deze wordt alleen in voorkomende gevallen en na zorgvuldige toetsing verleend. De verdere invulling van de taken en verantwoordelijkheden gebeurt op werkgeversniveau. Die werkgevers zijn overigens publiek, semipubliek of privaat.

- De samenwerking met politie wordt een aantal keer in het wettelijk kader genoemd. In de PW 2012 wordt bepaald dat de boa's verplicht zijn tot samenwerking met de politie en dat er bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gegeven over hun samenwerking met de politie.
- Landelijke afspraken over de samenwerking tussen boa's en politie zijn er niet. Er bestaat geen officieel gemeenschappelijk document waarin boa's – of beter boa-werkgevers – gezamenlijk met de politie afspraken hebben gemaakt en vastgelegd. Wel heeft de politie haar standpunt ten aanzien van de samenwerking met boa's vastgelegd in de notitie 'Boa en politie, niet naast elkaar maar met elkaar; verkenning politie over samenwerking met boa's' (politie, 2018). Deze notitie kijkt met name naar de domein 1 boa's.

Intermezzo: landelijke spelers in het boa-landschap

Box: landelijke spelers

De volgende partijen spelen op landelijk niveau een rol (in alfabetische volgorde):

- **Boa-platform**. Het BOA-Platform wil op landelijk strategisch niveau zorgen voor betere afstemming, samenwerking op het terrein van Handhaving, Toezicht en Veiligheid. (www.boaplatform.org)
- **Boa-vakbonden**, waaronder BOA ACP en de Nederlandse BOA Bond. Er zijn meerdere bonden die elk een deel van de boa's representeren. Zij etten zich in voor verdere professionalisering van boa's.
- **CITO**. Exameninstelling. Zie onder Justis..
- **EXTH.** Exameninstelling Toezicht en Handhaving (EXTH). Zie onder Justis.
- **Justis.** Uitvoeringsorganisatie van min JenV die zich bezighoudt met het afgeven van boa aktes, verleningen en intrekkingen. Bij de beoordeling gaat Justis uit van de thans geldende wet- en regelgeving. Justis gaat na of boa's voldoen aan gestelde eisen zoals vermeld in het boa besluit. Daarbij voeren ze beoordelingen uit met betrekking tot de betrouwbaarheid en bekwaamheid. Dit wordt administratief getoetst. Nagegaan wordt of de vereiste documenten aanwezig zijn en of de functieomschrijving van werkgevers past in het wettelijk kader. De daadwerkelijke beoordeling van de bekwaamheid door middel van het afnemen van examens en het afgeven van getuigschriften is voorbehouden aan de Exameninstelling Toezicht en Handhaving (EXTH) en (voor domein 4) CITO.
- **Ministerie van Justitie en Veiligheid**. Verantwoordelijk voor o.a. veiligheid en politie. Kader-scheppende rol ten aanzien van taakstelling en invulling, maar niet t.a.v. de werkgeversrol (goed werkgeverschap valt buiten verantwoordelijkheid van het ministerie). Beleidsvormend betrokken ten aanzien van politie, openbare orde en veiligheid en rechtsorde. Verleent toestemming ten aanzien van bewapening.
  Binnen het ministerie zijn verschillende directies betrokken bij het dossier:
  - **Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's portefeuille politie**. Politie is betrokken als direct toezichthouder en samenwerkingspartner;
  - **Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving directie rechtsbestel**. Directie is stelselverantwoordelijke;
  - **Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving directie veiligheid en bestuur**. Directie is betrokken bij boa's domein 1 vanuit gemeentelijke verantwoordelijkheden.
- **Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij.** Verantwoordelijk voor o.a. natuurgebieden en landelijke gebieden en vanuit die verantwoordelijkheid beleidsvormend betrokken bij (sociale) veiligheid in natuurgebieden en landelijke gebieden.
- **Ministerie van Infrastructuur en Milieu**. Verantwoordelijk voor o.a. het openbaar vervoer (stelselverantwoordelijke) en vanuit die verantwoordelijkheid beleidsvormend betrokken bij (sociale) veiligheid in het openbaar vervoer.
- **Openbaar Ministerie**. Het OM (of beter: de Officier van Justitie) heeft het gezag ten aanzien van de strafrechtelijke opsporing. Het OM ontvangt en beoordeelt processen-verbaal en legt in voorkomende gevallen een strafbeschikking op. Een significant deel van de processen-verbaal is opgemaakt door boa's.
  Het OM fungeert als toezichthouder. De toezichthouder ziet erop toe dat de boa zijn taak bij de opsporing naar behoren vervult en de opsporingsbevoegdheden alsmede de politiebevoegdheden op juiste wijze uitoefent. Dit toezicht wordt uitgeoefend door de hoofdofficieren van Justitie van de arrondissementsparketten (toezichthouder domein 1); het Functioneel Parket (toezichthouder domein 2); Parket CVOM (toezichthouder domein 4); het Landelijk Parket.
- **Politie**. De politie is verantwoordelijk voor (o.a.) de openbare orde en veiligheid en vanuit die verantwoordelijkheid samenwerkingspartner van boa's.
  De politie heeft de wettelijke taak om direct toezicht op de boa's uit te oefenen. Dit wil zeggen: toezicht op bevoegdheid, betrouwbaarheid en noodzaak. De korpschef van de Nationale Politie (en sommige hoofden van rijksdiensten), in de praktijk de korpschefs van de Regionale eenheden, houden dagelijks toezicht en letten erop dat

boa's hun opsporingsbevoegdheden op de juiste manier gebruiken, goed samenwerken met de politie en de instructies naleven.

- **Veiligheidsregio's**. Samenwerkingsverband van brandweer, geneeskundige hulpverlening (GHOR), politie en gemeenten, verantwoordelijk voor o.a. de coördinatie, beheersing en bestrijding van rampen en crises. Opsteller van de noodverordeningen Covid-19 waarmee is bepaald in welke gevallen geverbaliseerd wordt. Het algemeen bestuur van de veiligheidsregio bestaat uit de burgemeesters van de deelnemende gemeenten. Op afstand betrokken bij boa's van domein 1 en domeinen 2 en 4 voor zover deze 'binnen' de veiligheidsregio vallen.
- **VNG**. Is als koepelorganisatie voor gemeenten op afstand betrokken bij boa's van domein 1, sporadisch domein 2. Niet op operationeel niveau maar wel met gemeenten/bedrijven bij de meer strategische en tactische vragen.

Een belangrijke constatering is dat boa's – en de boa-werkgevers – niet landelijk zijn georganiseerd, ook niet per domein.

3 Aantallen boa’s

In dit hoofdstuk geven we een kwantitatief beeld van de boa’s die werkzaam zijn in Nederland. De gegevens zijn gebaseerd op een analyse van Justis gegevens en een interview met Justis werknemers. Waar mogelijk hebben we ook ter referentie gegevens opgenomen van de politie als direct toezichthouder. De informatie in dit hoofdstuk betreft de situatie in februari 2020 (vóór de coronacrisis).[42] We beantwoorden daarmee de volgende onderzoeksvraag:

> *Hoeveel boa’s zijn er werkzaam in domein 1 (openbare ruimte), domein 2 (natuur, milieu) en domein 4 (openbaar vervoer)?*

3.1 Aantallen boa’s

Dienst Justis is de uitvoerende dienst van het ministerie van JenV die zich bezighoudt met het afgeven van de titel van opsporingsbevoegdheid. Boa-werkgevers dienen daarvoor een aanvraag in bij Justis. Er zijn drie soorten aanvragen: voor een individuele boa, een individuele boa die onder een categoriale besluit[43] valt en voor een categoriaal besluit voor een groep boa's. In geval van individuele aanvragen buiten de kaders van een categoriaal besluit vereisen de beleidsregels dat deze aanvragen langs de direct toezichthouder en de toezichthouder lopen. De toezichthouders dienen positief advies te geven over de noodzaak van de aanvraag. Indien de ruimte van een categoriaal besluit dit toelaat, kan een aanvraag op basis van een categoriaal besluit rechtstreeks naar de dienst Justis worden gestuurd. Er vindt dan geen overleg plaats tussen werkgever en de toezichthouders. Dit vindt in een eerder stadium plaats bij het verzoek om een categoriaal besluit. Op basis van dit categoriale besluit kan een werkgever aanvragen voor meerdere aktes van opsporingsbevoegdheid indienen. Het gaat dan om boa’s met dezelfde bevoegdheden in hetzelfde domein. Bij de aanvraag van een categoriaal besluit worden de adviezen van de toezichthouders meegestuurd. (bron: Justis[44] en interviews met Justis medewerkers). Bij de aanvraag voor geweldsmiddelen gaat de aanvraag in alle gevallen vergezeld van de adviezen van beide toezichthouders.

Justis beoordeelt vervolgens op basis van de op dat moment geldende wet- en regelgeving of boa’s voldoen aan gestelde eisen zoals vermeld in het boa besluit. Daarbij voeren medewerkers van Justis beoordelingen uit met betrekking tot de betrouwbaarheid en bekwaamheid van boa’s. Dit wordt administratief getoetst: nagegaan wordt of de vereiste documenten aanwezig zijn en of de functieomschrijving van werkgevers past in het wettelijk kader. De daadwerkelijke beoordeling van de bekwaamheid door middel van het afnemen van examens en het afgeven van getuigschriften is voorbehouden aan de Exameninstelling Toezicht en Handhaving (EXTH) en CITO voor domein 4 (Bron: BBO en interview).

[42] Er zijn sindsdien minieme verschuivingen geweest in aantallen boa’s.
[43] Een werkgever kan een categoriaal besluit aanvragen om meerdere boa’s met dezelfde bevoegdheden in hetzelfde domein aan te stellen.
[44] Bron: https://www.justis.nl/producten/boa/akte-van-opsporingsbevoegdheid-aanvragen/index.aspx geraadpleegd 6 oktober 2020.

Om zicht te krijgen op de aantallen boa's hebben we bij Justis een extractie opgevraagd van het aantal boa's per domein en per werkgever. Dit aantal is benaderd door te kijken naar het aantal wat Justis noemt 'actieve boa aktes' (afgegeven, verlengd, niet ingetrokken aktes).[45] Dit leverde, na data opschoning[46], het volgende overzicht van het aantal actieve boa aktes per domein. Voor de leesbaarheid hebben we het in de tekst ook over actieve boa's, waarmee wordt bedoeld actieve boa aktes.

Tabel 3.1 Aantal actieve boa aktes per domein en hun werkgevers (peildatum februari 2020)

Domein	Actieve boa aktes	Werkgevers
Domein 1 (openbare ruimte)	4.075	322
Domein 2 (natuur, milieu)	2.404	278
Domein 4 (openbaar vervoer)	4.763	14
Totaal domein 1, 2 en 4	11.242	n.v.t.

Bron: analyse Justis gegevens

Kanttekening

Bij bovenstaande gegevens valt een kanttekening te plaatsen. Het overzicht betreft de aantallen actieve boa aktes en (hieronder) de toegekende bevoegdheden op het ijkmoment van februari 2020, volgens de registratie bij Justis. Mogelijk zijn de aantallen vertekend, omdat het toegekende aanvragen betreft en er door Justis niet wordt gemonitord in hoeverre een boa daadwerkelijk als zodanig actief is. Zo wordt Justis niet altijd in kennis gesteld van 'uitschrijvingen' wanneer een boa bijvoorbeeld een andere functie krijgt. Maar wanneer een bevoegdheid wordt ingetrokken dan zien we dit wel terug in de aantallen. Ook kan het zijn dat toegekende geweldsmiddelen niet worden gebruikt, bijvoorbeeld omdat betrokkene niet voldoet aan de RTGB-eisen. Merk op dat het aantal boa's op deze grond eerder een overschatting betreft dan een onderschatting.

Dit wordt bevestigd door gegevens die de politie als direct toezichthouder sinds kort centraal bijhoudt ten aanzien van het aantal boa-aanstellingen, waarop de politie direct toezicht houdt. De aantallen zoals deze in het politiesysteem Beaufort geregistreerd staan, liggen lager dan op basis van de Justis registraties zoals blijkt uit het volgende overzicht:

- domein 1 (openbare ruimte): 3.682 boa-aanstellingen (versus 4.075 volgens Justis);
- domein 2 (natuur, milieu): 1.239 boa-aanstellingen (versus 2.404 volgens Justis);
- domein 4 (openbaar vervoer) 4.517 boa aanstellingen (versus 4.763 volgens Justis).

[45] Dit aantal is gebaseerd op de twee type aanvragen die bij Justis worden gedaan door werkgevers: de individuele (bijv. jachthouder) en de categoriale aanvragen (bijv. voor de NS 4000 aanvragen tegelijk). Hoewel bij een categoriaal besluit de aanvraag voor een groep is, vindt de beoordeling van betrouwbaarheid en bekwaamheid nog wel op individueel niveau plaats. Dit betekent dat er cijfers beschikbaar zijn over individuele aantallen per domein.

[46] Data-opschoning betrof het toewijzen van boa aktes aan werkgevers. In het overzicht met werkgevers en aantal aktes stonden sommige werkgevers meerdere malen en/of met niet met unieke namen. Zo was er bijvoorbeeld een registratie voor "gemeente x" en "gemeente x afdeling veiligheid". Voor zover met zekerheid is vast te stellen zijn per gemeente de aantallen actieve boa aktes bij elkaar opgeteld. De GGD's zijn als aparte werkgever beschouwd (dus gemeente x en GGD gemeente x zijn als twee werkgevers beschouwd).

Het verschil zit in de feitelijke uitvoering en de door de minister verleende bevoegdheid. Deze bevoegdheid kan dus inmiddels (eerder dan de geldigheidstermijn van 5 jaar) zijn verlopen, zonder dat dit is gemeld en aangepast in het Justis bestand. Met name in domein 2 liggen de aantallen uit elkaar. Dit wordt mede verklaard door het feit dat de politie van een aantal domein 2 boa's geen direct toezichthouder is[47]. Ook hier wordt overigens een kleine slag om de arm gehouden, maar de aantallen geven een goede indicatie aldus de politie. Voor de eenduidigheid en verdere analyse mogelijkheden houden we echter vast aan de Justis-gegevens, in de wetenschap dat er een mogelijke overschatting is van het aantal boa's.

Toelichting cijfers

Domein 1: Uit de analyse blijkt dat de 4.075 domein 1-boa's werkzaam zijn bij 322 werkgevers. Dit zijn voor het overgrote deelgemeenten of gemeentelijke diensten. Daarnaast zijn ook bijvoorbeeld Schiphol of veiligheidsregio's werkgevers van domein 1 boa's. De G4 steden zijn goed voor het werkgeverschap van ruim een kwart van de domein 1 boa's: in totaal 1141 boa's. Dat is 28% van het totaal aantal domein 1 boa's. Veel maar niet alle Nederlandse gemeenten hebben een of meer boa's in dienst.[48] Op basis van de Justis gegevens valt niet op te maken hoeveel boa's in dienst zijn bij gemeente via particuliere organisaties.[49]

Domein 2: In totaal 2.404 boa's zijn werkzaam in domein 2. De werkgevers zijn divers, met als grootste werkgevers de voedsel- en warenautoriteit en enkele inspecties. Daarnaast zijn werkgevers o.a. natuurbeheerorganisaties, gemeenten, landgoederen, jachthouders, omgevingsdiensten, provincies, land- en waterschappen. Op basis van de Justis-gegevens kan niet worden bepaald hoeveel van de domein 2 boa's zogenaamde groene boa's zijn. De verwachting is wel dat maximaal de helft van het aantal domein 2 boa's 'groene boa' is, gezien het feit dat de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, Inspectie Leefomgeving en Transport en Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid tezamen al bijna 1000 boa's in dienst hebben. Volgens opgave van de gezamenlijke particuliere werkgevers zijn er 572 groene boa's.[50]

Domein 4: In totaal 4.763 boa's zijn werkzaam in domein 4. Werkgevers van domein 4 zijn de ov-bedrijven, een enkele gemeente, ProRail en twee Stichtingen Veiligheidszorg. Daarbij valt het op dat de NS drie kwart van deze boa's in dienst heeft (Justis opgave februari 2020: 3.707 boa's).

Ontwikkeling

We hebben ook gekeken of er cijfers beschikbaar waren waarmee de ontwikkeling van het aantal boa's kan worden geschetst. Op basis van Justis gegevens is onderstaande tabel samengesteld. Grofweg zien we in de

[47] Deze vallen onder direct toezicht van het hoofd van een Rijksdienst.
[48] Uit het totaal aantal werkgevers (322 en niet uitsluitend gemeenten) en het totaal aantal gemeenten (355; 1-1-2020 CBS) kan worden afgeleid dat er gemeenten zijn die geen en/of niet zelf (mogelijk wel in samenwerkingsverband) boa's in dienst hebben.
[49] Dat betekent overigens niet dat er boa's om die reden buiten de telling vallen, deze vallen nu onder de gemeente die voor hen een bevoegdheid heeft aangevraagd.
[50] In 2019 hielden de gezamenlijke particuliere werkgevers van groene boa's een enquête donder hun werknemers. Dit aantal staat genoemd in de factsheet resultaten enquête groene boa's (2019), onder andere te raadplegen via https://www.natuurmonumenten.nl/nieuws/groene-boas-zien-criminaliteit-toenemen

afgelopen 8 jaar een groei in het aantal domein 1-boa's, een daling in het aantal domein 2 boa's en een kleine groei in het aantal domein 4 boa's.

Tabel 3.2 Aantal actieve boa aktes per domein per jaar

Jaar	Domein 1.	Domein 2	Domein 4	Totaal domein 1, 2, 4
2012*	3.364	3.011	4.421	10.796
2013*	3.561	3.367	4.499	11.427
2014*	3.340	2.942	4.459	10.741
2015*	3.382	2.716	4.494	10.592
2016*	3.533	2.677	4.590	10.800
2017*	3.823	2.555	4.803	11.181
2018*	3.922	2.488	4.664	11.074
2019*	4.033	2.400	4.733	11.166
2020**	4.075	2.404	4.763	11.242

* *Justis aanvullende gegevens t.b.v. huidig onderzoek*
** *Justis gegevens t.b.v. huidig onderzoek, peildatum februari 2020*

3.2 Aantal toegekende geweldsmiddelen

Om zicht te krijgen op de aan boa's toegekende geweldsmiddelen, per domein en per werkgever, hebben we hierover gegevens opgevraagd bij Justis. Dit leverde het volgende overzicht (tabel 3.3).

Tabel 3.3 Aantal actieve boa aktes per domein en toegekende geweldsmiddelen (peildatum februari 2020)

Domein	Actieve boa aktes	Hand-boeien	Wapen-stok	Pepper-spray	Vuur-wapen	Dienst-hond
Domein 1 (openbare ruimte)	4.075	2.635	258	0	0	0
Domein 2 (natuur, milieu)	2.404	575	420	359	99	13
Domein 4 (openbaar vervoer)	4.763	1.431	72	0	0	0

Bron: analyse Justis gegevens

Ten aanzien van de toekenning van geweldsmiddelen blijkt uit deze tabel dat het merendeel van de boa's in domein 1 handboeien mag toepassen (65%). Dit geldt voor zowel grotere als kleinere gemeenten. In totaal 258 domein 1 boa's mogen een wapenstok dragen (6%). De werkgevers die om de toekenning van een wapenstok hebben gevraagd, zijn middelgrote tot grote gemeenten. Geen van de G4 steden Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht heeft volgens de Justisregistratie boa's in dienst met een geweldsbevoegdheid voor een wapenstok.

Voorts valt op dat domein-2 boa's zwaarder zijn uitgerust dan domein 1 en domein 4 boa's, met uitzondering van gebruik van handboeien (23%). Zij hebben het grootse aandeel wapenstok-dragers (17%) en zijn de enigen met toegekend gebruik van pepperspray (15%), vuurwapens (4%) en diensthonden (1%). Een verklaring daarvoor wordt gezocht in de grotere noodzaak die volgt uit de afgelegen plekken waar de

groene boa's in dit domein opereren, de lange aanrijtijden voor de politie die daarmee gepaard gaan en het feit dat deze boa's vaak niet standaard in duo op pad gaan.
Van de domein 4 boa's zijn 1431 (30%) bevoegd handboeien te dragen en te gebruiken. Daarbij is het relevant te weten dat de NS als grootste domein-4 boa werkgever twee typen boa's in dienst heeft (zie ook hoofdstuk 4): de V&S medewerkers die de bevoegdheid voor handboeien hebben (ca. 700), en de Hoofd Conducteurs, die dat niet hebben (ca. 3.700). Daarnaast valt het op dat alle stadsvervoer-boa's het gebruik van handboeien toegekend hebben gekregen. Verder valt op dat er één werkgever is die domein 4 boa's met wapenstok in dienst heeft (gemeente Amsterdam).

Een overzicht van de ontwikkelingen door de tijd over de toegekende geweldsmiddelen kan op basis van Justis registraties niet worden geven. Justis houdt dergelijke gegevens ook niet handmatig bij.

Overige registraties
Er is bij Justis geen aparte registratie van de voornaamste taken en werkzaamheden van boa's. Dergelijke gegevens vallen (volgens Justis) vaak wel af te leiden uit de taakomschrijving in de dossiers zelf maar een overzicht is niet eenvoudig te genereren.

3.3 Resumé

- Er zijn volgens de opgave van Justis 4.075 boa's werkzaam in domein 1 (openbare ruimte), 2.404 boa's in domein 2 (natuur, milieu) en 4.763 boa's in domein 4 (openbaar vervoer).[51] Naar verwachting zijn deze aantallen een kleine overschatting van het daadwerkelijke aantal actieve boa's.
- Er is over de jaren sprake van groei van domein 1 boa's, krimp in domein 2 en een kleine groei in domein 4.
- Volgens de opgave van Justis mag van de boa's in domein 1 (openbare ruimte) 65% handboeien toepassen en 6% een wapenstok dragen. Voor domein 4 (openbaar vervoer) is dat respectievelijk 30% en 2%. Domein-2 boa's (natuur, milieu) zijn zwaarder uitgerust: 23% mag gebruik maken van handboeien, 17% een wapenstok, 15% pepperspray, 4% vuurwapens en 1% diensthonden. [52]
- Wat opvalt is dat over vrij basale trendgegevens (opsporingsbevoegdheden, bewapening) de gegevens niet eenvoudig centraal beschikbaar en toegankelijk zijn.

[51] Genoemde aantallen refereren aan het aantal actieve boa aktes, peildatum februari 2020.
[52] Genoemde aantallen refereren aan het aantal actieve boa aktes, peildatum februari 2020.

4 Taken en samenwerking

Dit hoofdstuk gaat in op de inzet van boa's en de samenwerking met de politie. De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op enquêtes uitgezet onder werkgevers en boa's, alsmede de interviews met boa's, politie en (andere) relevante stakeholders in de casusonderzoeken. De informatie in dit hoofdstuk betreft de situatie zoals die (ook) geldt vóór de coronacrisis. Eventuele nieuwe taken en samenwerkingsafspraken naar aanleiding van de coronacrisis zijn beschreven in hoofdstuk 6. In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen:

> *Hoe worden boa's door hun werkgevers ingezet (taken) en is deze inzet overal in Nederland hetzelfde? Indien dit niet zo is waarom niet en is er sprake van een verschuiving van taken en zo ja waar en waarom? Welke redenen of mechanismen liggen hieraan ten grondslag?*
>
> *Op welke taken wordt er door politie en boa's samengewerkt in de openbare ruimte, wat zijn de hierover gemaakte afspraken tussen politie en boa's en hoe wordt deze samenwerking in de praktijk vormgegeven? Zijn er knelpunten bij de samenwerking? Zo ja, hoe gaan politie en boa's hier mee om?*

Methodologische toelichting

Voordat we ingaan op de bevindingen gaan we nogmaals kort in op de twee enquêtes die gebruikt zijn om de ervaringen van boa's en hun werkgevers te bevragen en het casusonderzoek dat is ingezet om een beeld van de praktijk te krijgen. Het gaat hier over de periode vóór de coronacrisis (dus voor 15 maart 2020).

- Het betreft een enquête onder *werkgevers* van openbare ruimte boa's, de groene/milieu-boa's en de ov-boa's. In totaal vulden 46 werkgevers (uit alle drie de domeinen) de enquête in. Het zijn dezelfde werkgevers die de enquête hebben doorgestuurd naar hun boa's wat betekent dat – op hoofdlijnen – uitkomsten van werkgevers en werknemers met elkaar kunnen worden vergeleken. De uitkomsten zijn beschreven in de tekst onder 'enquête werkgevers'.
- Om zicht te krijgen op de ervaringen van *boa's* zijn in totaal 547 boa's bevraagd aan de hand van een digitale enquête. Respondenten zijn openbare ruimte boa's (domein 1), groene/milieu-boa's (2) en ov-boa's (domein 4). Het betreft een getrapte steekproefselectie van boa's (via geselecteerde werkgevers). De uitkomsten zijn beschreven in de tekst onder 'enquête boa's'. Voor een gedetailleerd overzicht van de enquête uitkomsten verwijzen we naar de bijlagen.
- Voorts kregen we aan de hand van 31 interviews met boa's (inclusief hun leidinggevenden/ werkgevers op tactisch en strategisch niveau), de politie en andere stakeholders een beeld van de praktijk in vier casussen. Voor geselecteerde werkgevers keken we naar één type boa's dat ze in dienst hadden. Achtereenvolgens kwamen aan bod een grote stad waar we inzoomden op openbare ruimte boa's (Rotterdam), een middelgrote gemeente waar we eveneens inzoomden op openbare ruimte boa's (Súdwest Fryslân), twee natuurbeheerorganisaties waar we keken naar de groene boa's

(Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten), en een landelijke vervoerder waar we de ov-boa beschouwden (NS). De overkoepelende uitkomsten zijn beschreven in de lopende tekst (onder 'interviews'), de uitkomsten voor de verschillende illustratieve casussen zijn apart weergegeven in tekstboxen in 4.2 en 4.4 (aangegeven met een vergrootglas).

4.1 Inzet van boa's

Werkgevers

Eerder al werd geconstateerd dat er een breed scala is aan werkgevers. De werkgevers bepalen voor welke taken en (daarmee) domeinen ze boa's inzetten. Werkgevers van openbare ruimte boa's (domein 1) zijn voornamelijk – maar niet alleen – gemeenten. Werkgevers van groene boa's (ondergebracht bij domein 2) zijn voornamelijk – maar niet alleen – natuurbeheerorganisaties, en werkgevers van ov-boa's (domein 4) zijn vooral openbaarvervoersbedrijven. Ook kan een werkgever boa's in dienst hebben voor verschillende domeinen. Met name gemeenten bijvoorbeeld hebben boa's voor openbare ruimte (domein 1) en/of natuur/milieu (domein 2), of in een enkel geval ook openbaar vervoer (domein 4). De werkgevers kunnen overheidsorganisaties zijn, maar ook (semi) particuliere organisaties en ze kunnen landelijk opereren, maar ook lokaal.

Enquête werkgevers

Uit de antwoorden van werkgevers blijkt dat in circa 70% van de gevallen de taken van de boa's zijn vastgelegd en beschreven in een breder beleidsplan. Het gaat dan om een gevarieerd scala aan plannen, zoals: integraal veiligheidsbeleid, afspraken in de driehoek, handhavingsarrangement, toezichtmodel, uitvoeringsprogramma VTH, algemeen boa-beleid waar uitgangspunten in staan, regionale veiligheidsplannen, of 'boa op particulier landgoed'. In enkele gevallen zijn de plannen wel verouderd wordt opgemerkt door de respondenten.

Overigens kunnen werkgevers zowel boa's zelf in dienst hebben als inhuren. Alle respondenten die de werkgeverenquête invullen, hebben zelf boa's in dienst. In iets meer dan de helft van de gevallen zijn zelfs alle boa's in dienst bij de werkgevers (61%), in de overige gevallen wordt ook een deel van de boa's (al dan niet tijdelijk) door de gemeenten, natuurbeheerorganisaties, ov-bedrijven et cetera ingehuurd (circa 1/3 van betreffende boa's).

Interviews

De werkgevers van boa's geven invulling aan de taken, bevoegdheden en middelen van boa's, dit vanzelfsprekend binnen de wettelijke kaders en de indeling in domeinen. Zij bepalen welke taken dienen te worden opgepakt. Dit gebeurt, zo blijkt uit de gesprekken met respondenten op strategisch niveau, waar nodig in samenspraak met anderen bijvoorbeeld in de driehoek, met de provincie en/of ten behoeve van een vervoersconcessie. Vaak – maar niet altijd – wordt ook de politie bij dergelijke taakinvulling betrokken. De visies en (ook financiële) mogelijkheden van werkgevers over hoe boa's in te zetten kunnen per

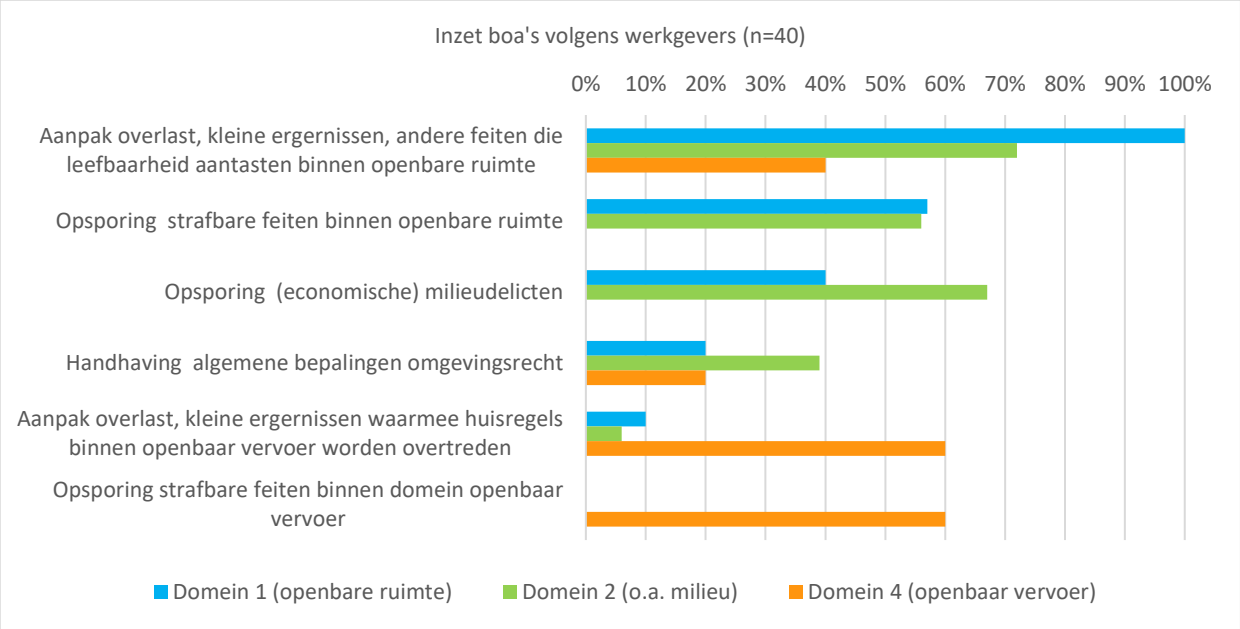
werkgever verschillen. Waar de ene gemeente 100 boa's inzet heeft de andere gemeente er een. Waar de ene vervoerder kiest voor gespecialiseerde boa's op gebied van veiligheid, vindt de ander vervoerder dat niet in lijn met haar visie op klantvriendelijkheid (en kiest bijvoorbeeld heel bewust niet voor een uitrusting met handboeien). Daarbij kan (en zal) een werkgever ook boa's met verschillende bevoegdheden in dienst hebben.

Voornaamste inzet van boa's.

Enquête werkgevers en enquête boa's

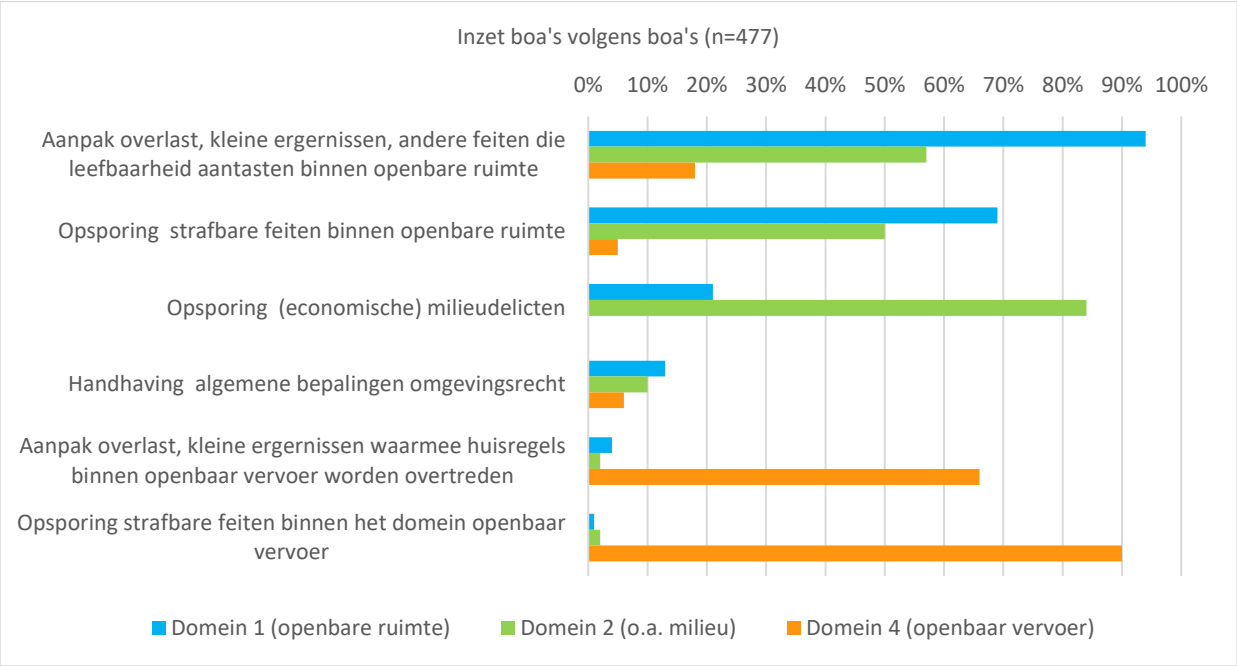
Om zicht te krijgen op de voornaamste inzet van boa's is in de enquêtes onder werkgevers van boa's en boa's zelf gevraagd naar de voornaamste taken waarvoor boa's worden ingezet. De uitkomsten zijn weergegeven in figuren 4.1 en 4.2.

Figuren 4.1 Inzet boa's per domein volgens werkgevers 'normale situatie' (voor 15 maart 2020)



Bron: DSP-groep enquête onder boa-werkgevers

Figuur 4.2. Inzet boa's per domein volgens boa's 'normale situatie' (voor 15 maart 2020)



Bron: DSP-groep enquête onder boa's

We zien hier ten eerste terug dat er – logischerwijs, immers wettelijk bedoeld – sprake is van flinke verschillen tussen de domeinen. De taken van de boa's in domein 1 richten zich voor het grootste deel op de aanpak van overlast en kleine ergernissen en andere feiten die de leefbaarheid aantasten en de opsporing van strafbare feiten binnen de openbare ruimte. Ook voor domein 2 richten taken zich voor het grootste deel van de boa's op de aanpak van overlast en kleine ergernissen en andere feiten die de leefbaarheid aantasten, en daarnaast de opsporing van milieudelicten. Voor domein 4 richten taken zich op de aanpak van overlast en kleine ergernissen waarmee de huisregels binnen het openbaar vervoer worden overtreden en de opsporing van strafbare feiten binnen het domein openbaar vervoer.
Ten tweede valt het verschil van visie op tussen de werkgevers en boa's per taak. Er lijkt sprake te zijn van twee verschillende percepties over de inzet van boa's. Betrouwbaarheidsmarges in acht genomen (kleine 'n' bij werkgevers): de boa's leggen duidelijk een zwaarder accent bij de 'opsporing van strafbare feiten' (openbare ruimte en openbaar vervoer) dan de werkgevers (die weer meer nadruk leggen op de aanpak van overlast.

Daarnaast geven de bevraagde werkgevers en boa's in de enquêtes aan dat wordt ingezet op andere (specifieke) taken waaronder toezicht en handhaving van de Drank- en Horecawet, controle op vergunningsvoorschriften bij evenementen, inzet op gebied van jeugd, inzet op gebied van drugs, bestuurlijke handhaving (waaronder), adrescontroles (project Landelijke Aanpak Adreskwaliteit) woonfraude, woonoverlast, en specifieke 'RIEC casuïstiek', handhaving Reglement verkeersregels en verkeerstekens, fiscaal parkeertoezicht, handhaving buitengebied, handhaving toegangsregels, Wet natuurbescherming en tenslotte de Visserijwet.

Interviews

In het casusonderzoek is gevraagd naar de taken van de boa's. Uit de gesprekken (en de documenten waaraan in interviews werd gerefereerd) blijkt nog meer hoe uiteenlopend de taken van boa's in de praktijk zijn. Er zijn tussen en binnen de beschouwde casussen grote verschillen in taken. Zo zien we dat zowel in Rotterdam als Súdwest Fryslân de openbare ruimte boa's uiteenlopende taakaccenten hebben en er boa's met verschillende bevoegdheden zijn. De boa's zijn er voor taken variërend van handhaven op afval op straat tot hangjeugd en van wijkhandhaving tot Drank en Horecawet. Bij zowel Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten als NS zijn boa's die handhaving en opsporing als hoofdtaak hebben, terwijl anderen als hoofdtaak meer 'servicegericht' de rol van gastheer/vrouw vervullen. (Zie ook casusbeschrijvingen in 4.2.)

Verschuiving van taken

In hoeverre is er nu volgens boa's en de politie sprake van een verschuiving van taken van boa's richting 'politietaken'?

Enquête boa's

In totaal 73% van de boa's stelt dat het duidelijk is *"waar mijn boa-taken ophouden en die van de politie beginnen"*. Hierbij zijn minimale verschillen te zien voor de domeinen (74% openbare ruimte boa, 69% groene boa, 74% ov-boa). De bevoegdheden zijn voor boa's duidelijk door de opleiding en goede communicatie van de werkgever, blijkt uit de gegeven toelichtingen op deze stelling in de enquête. Toch geldt dit zeker niet voor iedereen (namelijk voor 27%) en niet voor ieder moment. Er zijn situaties waarin twijfel ontstaat waar de taken liggen. Er is (steeds meer) 'grijs gebied' waar openbare ruimte taken van de boa en openbare orde taken van de politie elkaar overlappen, zo blijkt uit de toelichting (en wordt hieronder in de interviews bevestigd). "*De lijn tussen de boa en de politie is flinterdun*" . "*De twijfels komen vanuit zowel de boa als de politie.*" "*Politie/justitie en mijn werkgever hebben daar beiden een andere mening over.*" Situaties veranderen soms snel/vallen opeens buiten of juist binnen het takenpakket van de boa.

In de praktijk weten boa's doorgaans redelijk goed welke taken van hen worden verwacht, maar dat wil niet zeggen dat zij ten alle tijde binnen het takenpakket opereren. Van de bevraagde boa's geeft namelijk 29% in de enquête aan dat zij ook taken uitvoeren die strikt genomen niet onder hun takenpakket vallen. Hierbij zijn verschillen te zien voor de domeinen (32% openbare ruimte boa, 27% groene boa, 18% ov-boa). Het gaat, zo blijkt uit de door de respondenten gegeven toelichtingen bij deze vraag, met name om handhaving van de openbare orde "*van simpele overtredingen en eenvoudige misdrijven*", ondersteuning van de politie ("*een plaats delict van politie bewaken*", "*bij een diefstal opzoek gaan naar de dader op hun verzoek*") en hulpverlening (ook aan collega's van andere bedrijven/gebieden "*ik verleen hulp aan hen die dat behoeven*"). Dergelijke taken zouden volgens de beschrijving (ook) vallen onder taken van de politie (handhaving openbare orde en hulpverlening, strafrechtelijke handhaving). Immers, ook de politie is 'van de kleine norm' (zie hieronder bij interviews).

Dit optreden buiten het takenpakket gebeurt nogal eens omdat:

- samenwerking met de politie daarom vraagt (taak wordt doorgeschoven naar boa's, we laten elkaar er niet alleen voor staan);
- daartoe opdracht is gegeven door leidinggevenden;
- het wordt verwacht vanuit de burger, en er wordt maatschappelijke verantwoordelijkheid gevoeld (om hulp te verlenen aan hen die dat behoeven, collega's bij te staan).

Uit een nadere data-analyse blijkt dat diegenen die aangeven dat begrenzing van taken duidelijk is, in verhouding iets minder vaak buiten het takenpakket opereren dan diegenen voor wie dat niet duidelijk is. Er blijkt, voor wat betreft duidelijkheid van taken en voor wat betreft het uitvoeren van taken buiten het pakket, geen verschil te zijn tussen boa's die werken voor 'grote' werkgevers (50 of meer actieve boa aktes volgens Justis opgave) en boa's die werken voor middelgrote of kleinere werkgevers (minder dan 50 actieve boa aktes). Het is dus niet zo dat taken in grotere organisaties duidelijker zijn.

Interviews

Ook uit de interviews met boa's, leidinggevenden en (direct) toezichthouders blijkt dat boa's vaak wel, maar niet altijd binnen het takenpakket opereren. Respondenten op strategisch niveau geven doorgaans aan dat het duidelijk is waar de taken van boa's ophouden en die van de politie beginnen. In de praktijk is er (evenwel) een overlap van taken die zowel door boa's als door de politie kunnen worden opgepakt en het is soms onduidelijk waar de taak van de boa's stopt. Dit is in elk van de vier casussen door meerdere respondenten genoemd. Het gaat dan om taken die ook door de politie worden (of werden) opgepakt. Enkele voorbeelden zijn de inzet op overlast in de wijk of op een station, inzet op drugsoverlast, jeugd, milieucriminaliteit, de begeleiding van supporters bij vervoer. Of om taken die op een ander territoriaal gebied worden opgepakt waarvoor boa's geen bevoegdheden hebben.

Met de introductie van het leefbaarheidscriterium in 2013 (openbare ruimte) als criterium voor het beoordelen van toekomstige verzoeken tot uitbreiding is geprobeerd de taken van politie en boa (op papier) meer te scheiden. Daarentegen wordt het leefbaarheidscriterium door de (domein 1) respondenten doorgaans gezien als abstract en lastig bruikbaar voor een afbakening van boa-taken juist gezien bovengenoemde overlap.

In voorkomende gevallen kunnen boa's 'te veel' doen en daarmee buiten hun bevoegdheden treden. In een van de casussen vertelt een werkgever bijvoorbeeld dat er ook boa's zijn *"die mensen willen pakken, terwijl terugtrekken is voorgeschreven"*. Ook vinden er wel eens incidenten plaats, waarbij boa's niet voor maar achter de politie hadden moeten staan, aldus een leidinggevende. In weer andere voorbeelden treden boa's samen met de politie op en voelen zich bij escalatie genoodzaakt (ook) naar voren te treden. Dit kan ook voortkomen uit solidariteit, immers een politie-collega laat je niet in de steek. Terugtreden zou, in ieder geval in de beleving van een respondent, leiden tot een verlies van de vertrouwensband die is opgebouwd tussen boa's en politie. Maar denk ook aan het aanspreken van een overlast gevende zwerver op het station die vervolgens door de poortjes rent. Daar achteraan gaan en zo iemand op het stationsplein pakken, mag

eigenlijk niet. Bevoegdheden zijn immers aangemerkt binnen de afbakening van het stationsgebied. Ook worden voorbeelden genoemd waarbij de boa's door de politie worden gevraagd om te helpen. Dit kan betekenen dat de politie vraagt om een taak uit te voeren die buiten het takenpakket valt, en daarmee soms (ogenschijnlijk) buiten de bevoegdheden.

In hoeverre door boa's daadwerkelijk bevoegdheden worden uitgeoefend die ze niet zouden moeten uitoefenen is op basis van dit onderzoek niet vast te stellen. Uit een gesprek met een direct toezichthouder blijkt dat daadwerkelijk opereren buiten bevoegdheden niet vaak voorkomt (in de besproken casus was circa 3% van de meldingen aanwending geweld niet geoorloofd). Ook in de gesprekken met boa's blijkt dat volgens hen opereren buiten de bevoegdheden beperkt blijft, maar het gebeurt wel degelijk, vooral bij situaties die snel veranderen. "Echter komt het regelmatig voor dat een situatie onverwacht wijzigt. Op het moment dat de situatie omslaat wordt het regelmatig politie werk. Indien dit voorkomt is het niet altijd mogelijk een stap terug te doen. Zo komt het dus voor dat, ook al denk je een juiste afweging gemaakt te hebben, je onverwacht toch in politie werk terecht komt."

Wat echter ook gebeurt is dat op verzoek van de politie soms boa's gevraagd worden om hand en spandiensten te verlenen. Dat leidt juist niet tot situaties waarbij ze buiten hun bevoegdheden opereren maar eerder tot situaties "waarvan je je kunt afvragen of je je als serieuze partner daarvoor wilt lenen". Denk daarbij aan lintjes spannen bij integrale verkeerscontroles of het vervoer van in beslag genomen gokzuilen naar het politiebureau bij een grote actie. Deze "corveeklusjes" zeggen ook iets over hoe door de politie naar de boa's wordt gekeken.

In de interviews wordt aangegeven dat er in de praktijk wel degelijk sprake is van een verschuiving van taken. Deze verschuiving doet zich voor ten aanzien van die taken waar zowel boa's als politie (kunnen) worden ingezet. De politie heeft capaciteitstekorten, (meerdere en wisselende) prioriteiten vragen de nodige inzet en de politie maakt een terugtrekkende beweging ten aanzien van de aanpak van – wat door o.a. de politie wordt omschreven als – de 'kleine norm' of 'kleine criminaliteit' [53]. Dat gat wordt in voorkomende gevallen gevuld door de boa (of boa-werkgever). Dit geldt voor zowel domein 1 (minder inzet politie-basisteams), domein 2 (idem) als domein 4 (wegvallen van specialisten bij de politie; de oude Spoorwegpolitie). Dit zijn keuzes van de driehoek, de werkgever, van leidinggevenden, en individuele keuzes van de boa's.

Overigens kijken niet alle werkgevers op dezelfde manier naar de ontwikkelingen, valt ons als onderzoekers op. Zo wordt in één casus het feit dat boa's zelf de identiteit van een verdachte moeten natrekken (waar de politie dat voorheen deed) gezien als terugtrekkende beweging, terwijl we ook een voorbeeld tegenkomen

[53] De term kleine norm wordt onder andere gebruikt in de notitie 'Boa en politie, niet naast elkaar maar met elkaar; verkenning politie over samenwerking met boa's' (politie, 2018). Merk op dat deze discussie doet denken aan de discussie over kleine – of veelvoorkomende criminaliteit die in de jaren 80 van de vorige eeuw werd gevoerd (Commissie Roethof. Interim- (1984) en eindrapport (1986) van de commissie kleine criminaliteit; commissie Roethof. De term kleine criminaliteit die Roethof eerst gebruikte leverde veel kritiek op ("die criminaliteit is voor slachtoffers helemaal niet klein!") en werd daarom al snel vervangen door de term 'veel voorkomende criminaliteit'.

van een gemeentelijke vervoerder die hiermee juist graag experimenteert en dit ziet als professionalisering en verrijking van het boa-werk. Met als uiteindelijk doel minder agressie en geweldincidenten voor boa's en minder belasting voor de politie. (Zie ook box 4.1)
Een andere ontwikkeling is dat – naar zeggen van alle boa's die we spraken (op tactisch/strategisch niveau werd hier slechts zelden anders over gedacht) – de problematiek is vergroot door een drukkere en mondiger samenleving en een toename van evenementen. De veranderingen in de maatschappij vragen om een steviger inzet van boa's. Dit is overigens precies wat de VNG in haar notitie in 2016 bepleit.

Er wordt door de meeste werkgevers nog een ontwikkeling bij de boa's geschetst: namelijk dat boa's afgelopen jaren flink zijn geprofessionaliseerd. Door meer/betere opleiding en interne (bij)scholing zijn boa's beter geoutilleerd voor hun taken. We gaan hier in hoofdstuk 5 verder op in.

Box 4.1 Zelfstandige ID-controle door RET boa's

Op dit moment werkt het Real Time Intelligence Center (RTIC) van de Politie Eenheid Rotterdam, samen met de gemeentelijk vervoerder RET aan de pilot 'ID vaststellen' door middel van bevraging bij het RTIC. De pilot, gestart juni 2020 loopt op het moment van schrijven. Met dit project worden meldingen van boa's van RET (ov-boa's) en politie onderling veredeld en veiligheidsinformatie wordt wederzijds gedeeld. Daardoor is het niet nodig om, wanneer een boa bijvoorbeeld een reiziger zonder geldig vervoersbewijs aantreft en een boete plus de prijs van de reis wil uitschrijven, en betreffende reiziger geen identiteitsbewijs heeft, een aanhouding te verrichten en de persoon over te brengen naar het bureau om de identiteit (ID) te achterhalen. Nu kan de boa via een beveiligde route inbellen naar het RTIC, hier de gegevens van de staande gehouden verdachte verstrekken aan de RTIC-er, en, als er een foto beschikbaar is, zal deze door de RTIC-er gedeeld worden via een app aan de boa. De boa kan op deze wijze de identiteit van de staande gehouden verdachte vaststellen. Daarmee blijft het bij een staande houding en uitschrijven van een proces-verbaal.
Dat scheelt de politie flink in het aantal aanhoudingen (laatste cijfers 89%) en het aantal geweldsincidenten daalt. De meeste (domein 4) (gewelds-)incidenten vinden immers volgens direct toezichthouder plaats bij een aanhouding en het wachten op de politie.

Enkele uitkomsten:

- In totaal hebben er in de eerste drie maanden 507 bevragingen plaatsgevonden bij het RTIC.
- In 453 van de 507 gevallen was het voor de boa mogelijk om de identiteit van de staande gehouden verdachte ter plaatse via het RTIC vast te stellen en vervolgens zelfstandig af te handelen. Daarbij was geen inzet van de politie meer nodig, waar dat in de oude situatie mogelijk 453 aanhoudingen zouden zijn waarbij wel inzet van de politie gevraagd werd.
- In 54 van de 507 gevallen is wel een politie-eenheid ter plaatse gestuurd, omdat de ID niet via het RTIC kon worden vastgesteld.

Al met al levert het zelfstandig checken van een ID via het RTIC een reductie op de inzet van politie-eenheden en een snellere afhandeling voor de RET-boa.

Bron: politie eenheid Rotterdam

4.2 Inzet van boa's: vier casussen

Per casus is ingegaan op de inzet van boa's. De uitkomsten zijn weergegeven in onderstaande tekstboxen.

Casus A – Rotterdam | inzet openbare ruimte boa's

In deze casus Rotterdam – waarbij we ingezoomd hebben op domein 1 – zijn circa 350 boa's[54] werkzaam (allen handboeien, geen wapenstok, geen pepperspray). De voornaamste taken van de (domein 1) boa's zijn vastgelegd in een visiedocument (2012). De driehoek bepaalt uiteindelijk welke bevoegdheden daadwerkelijk toegepast worden. Voorts zijn de taken en bevoegdheden van handhavers vastgelegd in een overzichtsdocument waarin verschillende functies/taken aan de boa's worden toegekend.
Boa's hebben verschillende taken. Er is met name een verschil in de zogenaamde cluster specialismen (jeugd, wonen, milieu, bikers) waartoe boa's zijn ingedeeld, en boa's in de drie territoriale gebieden die elk weer verschillende gebiedsopgaven kennen. Verder maakt deze gemeente een onderscheid in 'A' en 'B' boa's, waarbij er sprake is van wel of geen verschillende specialismen/bevoegdheden .

Taken van de (domein 1) boa's zijn 'het handhaven op de kleinere norm/ergernissen'. Er wordt ingezet op:

- wijkhandhaving (toezicht in buurten en wijken);
- actie bij overlast, vernieling en vervuiling (afval, hondenpoep, losliggende stoeptegels etc.);
- jeugdhandhaving: in gesprek gaan, eventueel doorverwijzen, waarschuwen of beboeten;
- bikers: net als wijkhandhavers maar op de fiets en binnen groter gebied;
- controle op taxivergunningen en parkeren taxi's;
- vergunningen Drank- en Horecawet;
- Handhavingsteam Schoon: urgente vuilproblemen.[55]

Door boa's en hun leidinggevenden wordt opgemerkt dat de er steeds meer taken bijkomen en taken steeds breder worden. Zo wordt ook ingezet op het handhaven van seksuele straatintimidatie en inzet op ondermijning. Momenteel wordt de handhaving inzake gebruik van lachgas verkend. Incidenteel is ook bijvoorbeeld het maken van foto's met kentekens voor de politie een tijdelijke specifieke taak. Ook het aansluiten bij brede gezamenlijke politieacties behoort tot de taak van de boa's. Boa's merken op dat ze met hun taken daarmee vaker dan voorheen *"in de frontlinie worden gezet"*, bijvoorbeeld bij het vieren van de overwinning van de voetbalclub.

Daarnaast gelden er voor verschillende aangewezen territoriale gebieden aanvullende afspraken. Zo is er een toezichtmodel voor het centrum van de stad en het centraal station waarbij afspraken zijn gemaakt over taken en de samenwerking met ketenpartners waaronder de politie en particuliere beveiligers.

[54] Volgens opgave van Justis.
[55] Op papier horen ook milieuhandhaving: dumpingen, lozingen, asbest, bedrijfsafval etc. in dit rijtje thuis, deze de taken worden echter vooral aan domein 2 boa's toebedeeld.

Casus B – Súdwest Fryslân | inzet openbare ruimte boa's

In de casus Súdwest Fryslân zijn 14 boa's domein 1 werkzaam (13 uitgerust met handboeien, geen wapenstok, geen pepperspray)[56]. Het betreft een gemeente met een groot en waterrijk gebied.
De taken volgen uit het Integraal Veiligheidsplan van de gemeente en het handhavingsarrangement. Er is een toezichtmodel (convenant) tussen lokale politie en boa's. De taken van boa's zijn vastgelegd in het VTH-beleid in de gemeente. Het uitvoeringsprogramma is vastgesteld in de driehoek. De taken van de boa's zijn handhavend optreden in de openbare ruimte. Daarbij is er veel inzet van boa's op bijzondere wetten zoals drank en horeca, evenementen, prostitutie, coffeeshops, tweedehands winkels (zoals used products stores) en jeugdoverlast. Met name jeugdoverlast is in de gemeente een thema (met nadruk op middelengebruik (inclusief alcohol) en criminele jeugdgroepen). Daarbij is het contact met de burger en de-escalerend optreden prioriteit, aldus de (leidinggevende) boa.

De gemeente onderscheidt 'allround' boa's[57] en boa's met specifieke taakaccenten (wijkteam, jeugdboa's, horeca). Maar het voornaamste verschil tussen boa's is binnen de gemeente: het onderscheid tussen domein 1 en domein 2 boa's. Omdat de gemeente in een waterrijke omgeving ligt is de aanwezigheid van een domein 2 boa nodig om te kunnen optreden op het water. (Daarentegen *"mag de domein 2 boa bijna niets in de stad".*)

De afbakening van de taken tussen boa en politie wordt door respondenten op grote lijnen duidelijk gevonden. De werkgever heeft enkele jaren geleden geïnvesteerd in de bekendmaking van het werkterrein bij interne en externe partners en dat heeft zijn vruchten afgeworpen.

In de praktijk blijkt het ook persoonsafhankelijk waar de taak van de boa stopt en die van de politie begint. De politie vraagt boa's soms te ondersteunen bij incidenten. De ene boa geeft hieraan gehoor en vindt de taak onder het leefbaarheidscriterium vallen; de andere boa vindt dat niet en geeft geen ondersteuning. Uit de boa-beleidsregels blijkt dat deze ondersteuning bij incidenten hierin als een taak is opgenomen. Er ontbreekt een gezamenlijk beeld op strategisch en tactisch niveau tussen politie en gemeente. Er is wel goede communicatie in de gemeente tussen de boa's en de politie; dit resulteert erin dat boa's soms ook meldingen (bij hulpverlening) doorkrijgen en oppakken, bijvoorbeeld als de politie er niet sneller kan zijn (met name op het water).

[56] Volgens opgave van Justis. Uit interviews blijkt het om inmiddels 18-20 fte te gaan.
[57] Junior, integraal en senior.

Casus C – Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten | inzet groene boa's

In de twee natuurbeheerorganisaties Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten zijn respectievelijk 100 en 80 groene boa's werkzaam (bijna allen hebben beschikking over handboeien, pepperspray en wapenstok, 1 over een politie-surveillancehond en ongeveer 8 met een vuurwapen).[58] Het gaat om twee organisaties, een staatsbedrijf en een particuliere organisatie, die allebei landelijk opereren. Beide organisaties hebben hetzelfde voor ogen wat betreft de taken van hun boa's: de boa is primair en hoofdzakelijk verantwoordelijk voor de handhaving van de regels en toegangsregels van de (natuur)gebieden voor recreanten.

De eerste organisatie, Staatsbosbeheer, een overheidsorganisatie, heeft de taken van boa's recent vastgelegd in haar boa-beleidskader. De taken van de groene boa's zijn in beginsel voor alle boa's dezelfde. Wel zijn er verschillende gebieden, met elk hun eigen problematiek. Per gebied gelden verschillende afspraken met de politie en andere partners zoals gemeenten en de provincies. Aanvullend kan ook sprake zijn van provincie-brede samenwerkingsconvenanten waarin afspraken worden gemaakt over bijvoorbeeld de gebieden en taken waar boa's optreden. Dit geldt echter niet voor alle provincies.
Het doel van toezicht en handhaving is tweeledig: beschermen van gebieden en het bieden van een veilige omgeving voor recreanten. Hieruit vloeien de volgende taken voor boa's voort:

- Gastheerschap;
- Handhaving;
- Operationele regierol (organiseren van operationele samenwerking).

De focus ligt op handhaving van de toegangsregels, natuur en milieu, overlast, verkeer, strafrecht en lokale regelgeving (APV). Daarnaast hebben de boa's een ondersteunende rol bij de opsporing door de politie.

Voor de tweede organisatie, Natuurmonumenten, een particuliere natuurbeheerorganisatie – die op moment van schrijven net een nieuw boa-beleid heeft opgesteld – geldt op hoofdlijnen hetzelfde. De taakstelling is voor alle boa's in beginsel identiek, namelijk handhaving van de (toegangs-)regels, lichte en zware milieuovertredingen en een ondersteunende rol voor de politie bij misdrijven (mits gekoppeld aan het beschermen van het natuurgebied en het optreden de boa niet in gevaarlijke situaties brengt)). Ook hier geldt dat de invulling van de taken gekoppeld wordt aan gebieden, waarbij ieder gebied eigen kwetsbaarheden en aandachtspunten kent. Net als Staatsbosbeheer heeft Natuurmonumenten diverse provincie-brede samenwerkingsconvenanten gesloten. De afspraken en de inzet vanuit de provincies zelf verschilt per provincie.
De samenwerking met de politie verloopt in het ene gebied beter dan in het andere gebied. Bij de uitvoering van taken is de boa genoodzaakt daarmee rekening te houden. Tenslotte is er een klein aantal boa's dat extra geweldsbevoegdheden heeft (wanneer er sprake is van grove stroperij in een gebied), wat voor hen in de praktijk kan meespelen in de afweging bij de uitvoering van de taken.

Concrete voorbeelden van de taken van groene boa's zijn: toezien op toegangsregels, zorgen dat recreanten zich welkom en veilig voelen, aanpakken van lokale problematiek samen met of onder leiding van de politie, zoals crossmotoren, zendmasten, afvaldumpingen en bepaalde vormen van stroperij.

Door respondenten van beide organisaties (zowel op operationeel als tactisch/strategisch niveau) wordt een verschuiving gezien van de problematiek en de manier van bejegening door bezoekers van natuurgebieden. Zo worden vaker dan voorheen (en in coronatijden helemaal, zie hoofdstuk 6) grote groepen bezoekers gezien, waaronder meer jongeren en 'ander publiek' dan gebruikelijk. Deze groepen kenmerken zich o.a. door gebruik van meer drank en drugs en zijn minder geneigd zich te houden aan de toegangsregels. Zo is er bijvoorbeeld een toename van het aantal illegale feesten in de natuurgebieden.
Daarnaast wordt gesignaleerd dat, vaker dan voorheen, door politie aan boa's inzet wordt gevraagd voor de bestrijding van zwaardere criminaliteit (zoals druggerelateerde criminaliteit). In beginsel is handhavend optreden bij overtreding van regels en bij criminaliteit een taak van de (overheid en) politie, maar wanneer deze de problematiek niet (voldoende) oppakken,

[58] Volgens opgave van Justis.

worden de groene boa's er in de praktijk wel mee geconfronteerd. Vanwege de relatief lange aanrijtijden van politie wordt hierbij ook meer gevraagd van de groene boa.



Casus D – NS | inzet ov-boa's

Bij NS zijn circa 3700 domein 4 boa's werkzaam (waarvan ca 700 met handboeien zijn uitgerust).[59] De taken en bevoegdheden van de boa's zijn vastgelegd in diverse wettelijke kaders, handelsperspectieven, instructies en communicatieberichten. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen twee typen medewerkers met boa bevoegdheid:

- De hoofdconducteur, die vooral een toezichthoudende rol heeft op orde, rust, veiligheid en goede bedrijfsgang en voornamelijk inzet op serviceverlening, punctualiteit en controle, maar de boa-bevoegdheden toepast bij verbaliserend optreden;
- De medewerker Veiligheid en Service (V&S), die informatie gestuurd wordt ingezet voor veiligheid en waar mogelijk service. De V&S medewerker is RTGB getraind en heeft vanuit de akte en functieomschrijving meer bevoegdheden dan de hoofdconducteur. De inzet van V&S medewerkers wordt zowel landelijk als regionaal bepaald en verankerd, in overleg met de afdeling security van de NS en de politie (en weer zowel landelijk als regionaal). Zo worden ze bijvoorbeeld ook preventief en proactief ingezet, bij bijvoorbeeld grote evenementen of bij het begeleiden van voetbalsupporters. (zie verder samenwerking met politie).

Concrete voorbeelden van de taken van ov-boa's zijn: controle op vervoersbewijzen, aanspreken overlast gevende station-bezoekers, begeleiding van vervoer van supporters, met politie-optreden bij evenementen, preventieve aanwezigheid op stations, reizigers helpen.

De vervoerder heeft afgelopen jaren sterk ingezet op een duidelijker taakafbakening van (met name) de V&S-boa. (De taak van de hoofdconducteur is een stuk beperkter en grenst bijna niet aan de taak van de politie).
Wel is en blijft er een grijs gebied, merken ook de boa's op, waarbij telkens de vraag speelt tot hoever je boa-bevoegdheid reikt. Bijvoorbeeld wanneer een overlast gevende zwerver op het station wordt aangesproken, en door de poortjes rent, wanneer ga je die achterna? Bevoegdheden zijn immers aangemerkt binnen de afbakening van het stationsgebied. Ook teammanagers geven in voorkomende gevallen verschillende instructies, blijkt uit enkele gesprekken. Aanvankelijk was er ook veel verwarring omtrent de inzet van V&S voor winkeldiefstal (behoort niet tot taak en bevoegdheid, het is wel een optie om hiervoor bevoegdheid aan te vragen maar dat is door NS niet gedaan). Met het OM, politie en toezichthouders is de bevoegdheid en domein van optreden inmiddels helder (de boa-bevoegdheid domein 4 is van toepassing op het gehele station, inclusief de retail), maar enige onduidelijkheid voor boa's en hun samenwerkingspartners buiten de NS en burgers blijft aanwezig. Vooral omdat situaties snel veranderen aldus boa's.

Door boa's zelf (operationeel) wordt een verschuiving gezien van de problematiek die speelt in treinen en stations. Er zijn meer reizigers en station bezoekers, er is meer geweld. Vaker dan voorheen worden bijvoorbeeld messen aangetroffen, vertellen enkele boa's[60].

Omdat de ov-boa's ook ter ondersteuning van de politie zijn, komt het incidenteel voor dat ze taken uitvoeren die ze eigenlijk niet behoren te doen. Zo komt het incidenteel voor dat V&S medewerkers in linie met de politie staan bij grootschalig optreden. Bijvoorbeeld bij een onaangekondigde demonstratie zijn boa's aangewezen voor het assisteren van een agent, iets wat overigens niet planmatig gebeurt.
Daarnaast wordt door boa's ook gesignaleerd dat de politie een terugtrekkende beweging maakt. Zo is de politie niet meer aanwezig bij de aanvoer van bezoekers van voetbalwedstrijden. Uit cijfers blijkt overigens dat het aantal niet beantwoorde assistentieverzoeken die de NS bij de politie deed verwaarloosbaar is. Het betreft dus vooral het 'terugtrekken' van de politie in (ogenschijnlijk) minder urgente gevallen.

[59] Volgens opgave van Justis.
[60] Een trend die overigens (nog) niet cijfermatig door de vervoerder wordt teruggezien.

4.3 Samenwerking met politie

We onderzoeken in dit onderzoek drie onderdelen van samenwerking: (i) gezamenlijke acties en gezamenlijk oppakken van taken, (ii) back-up en (iii) informatiedeling. In deze paragraaf gaan we in op de taken waarop door politie en boa's wordt samengewerkt in de openbare ruimte.

Samenwerking in de openbare ruimte

Enquête werkgevers en enquête boa's

Op basis van de enquêtes kan geen algemeen beeld worden geven van de taken waarop er door politie en boa's wordt samengewerkt, juist omdat er zo veel verschillen bestaan tussen domeinen, maar ook binnen één domein. Zoals eerder vastgesteld zijn er geen landelijke afspraken over samenwerking gemaakt.

Interviews

In het casusonderzoek (verder uitgewerkt in paragraaf 4.4) komen we verschillende voorbeelden tegen van taken waarop wordt samengewerkt:

- In Rotterdam vinden gezamenlijke acties plaats, wordt gezamenlijk grootschalig opgetreden en wordt periodiek in gemengde koppels opgetrokken. Daarnaast is er in twee aangewezen gebieden ook een goede informatie-uitwisseling als onderdeel van samenwerking. Zo wordt er gezamenlijk gebrieft in het stationsgebied. Afspraken zijn vastgelegd in een zgn. toezichtmodel, met naast politie en gemeente ook vervoersorganisaties en private beveiligers.
- In Súdwest Fryslân vinden – zij het in beperkte mate – gezamenlijke surveillance plaats. Waarbij wordt opgemerkt dat dit niet voor alle daar in dienst zijnde boa's geschikt is (de 'oude garde boa's' of het oude imago van 'Melkertbaan'). Er is sprake van een gezamenlijk briefing en gebruik van het C2000 systeem.
- Met (landelijk opererende) organisaties Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten zijn er lokaal afspraken over gezamenlijke handhavingsacties, maar deze zijn niet formeel vastgelegd. Indien er sprake is van een samenwerking dan gaat het vaak om gezamenlijke 'ad-hoc' handhavingsacties.
- NS heeft afspraken over samenwerking met de politie op hoofdlijnen vastgelegd en op regionaal niveau is voor sommige plaatsen maatwerk toegepast in Lokaal Veiligheidsarrangementen (LVA's). Een deel van de boa's van NS voert met enige regelmaat gezamenlijke acties uit en treed op bij SGBO's.

Daarnaast werken boa's ook samen met de politie ter ondersteuning van de politie. Zo wordt gezamenlijk actie ondernomen bij zware milieucriminaliteit en bij strafrechtelijke opsporing, waar de groene boa terugtreedt maar wel ondersteunend optreedt. De openbare ruimte boa's opereren incidenteel op verzoek van de politie door informatie te delen of meldingen op te pakken. Ook voor de ov-boa's geldt deze ondersteunende taak bij opsporing. Overigens is dat wettelijk vastgelegd: "De boa's dienen operationeel samen te werken met de politie" (BBO).

Wat tenslotte mogelijk nog om een nadere verdieping vraagt – we zijn hier in het onderzoek slechts beperkt op in gegaan en het werd maar in één casus genoemd (Rotterdam) – zijn de bestuurlijke mogelijkheden van boa's. De combinatie van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak kan bijvoorbeeld worden ingezet bij de gezamenlijke aanpak door politie en boa's van drugscriminaliteit. Wel dient de inzet van boa's in verhouding te staan tot hun bevoegdheden merkt een respondent op, verwijzend naar het feit dat 'zijn' boa's niet mogen optreden bij alcoholoverlast maar wel worden ingezet ten behoeve van de aanpak van drugscriminaliteit.

Box 4.2 Organisatie arrestantenvervoer RET boa's

Een voorbeeld van samenwerking is de pilot "Organisatie arrestantenvervoer Boa's" waarbij de RET, gemeentelijke vervoerder van Rotterdam en omstreken, zelf zorgt voor de overbrenging van arrestanten. Op het moment van schrijven (najaar 2020) worden verdere afspraken gemaakt over de pilot met de Politie-Eenheid Rotterdam.

Doel en verwachtingen
In de Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar is het noodzaakcriterium vastgesteld voor de toekenning van politiebevoegdheden en geweldsmiddelen aan boa's. Als de boa verdachten zelfstandig wil kunnen aanhouden en overbrengen naar een plaats van verhoor, dan is toekenning vereist van politiebevoegdheden zoals genoemd in artikel 7, eerste, derde en vierde lid, van de Politiewet 2012.

Het zelfstandig transporteren van verdachten door boa's zal diverse positieve effecten hebben:

- Geen wachttijden meer voor vervoer door de politie;
- Geen (ongewenste) beoordeling op straat door politiecollega's over de· rechtmatigheid van de aanhouding of het mogelijk toegepaste geweld;
- Een significante vermindering van het aantal assistentiemeldingen aan de boa organisaties.

Door deze aanpak kan veel tijd worden vrijgespeeld.

Meerdere boa-organisaties hebben de wens uitgesproken aangehouden verdachten zelfstandig naar een plaats van voorgeleiding te vervoeren. Daartoe dient aan een aantal vóorwaarden te worden voldaan. Zoals bijvoorbeeld geautoriseerde toegang tot de politiebureaus en het (laten) invoeren van de arrestanten in het politiesysteem.

De pilot start 1 oktober 2020.

Bron: politie-eenheid Rotterdam

Tevredenheid over samenwerking met politie

Enquête werkgevers en enquête boa's

Overall is 68% van de geënquêteerde werkgevers tevreden over de afspraken met de politie over taken en back-up voor de veiligheid van de boa's. De boa's blijken minder positief over de samenwerking met de politie op de werkvloer. De meningen variëren: 46% tevreden boa's in domein 1, 56% tevreden boa's in domein 2 en 44% tevreden boa's in domein 4.

Uit een nadere analyse van de data volgt dat er een relatie is tussen de tevredenheid over samenwerking op de werkvloer en de grootte van de werkgevers. Boa's behorend bij een werkgevers met 50 of meer boa's zijn

iets meer tevreden dan boa's behorend bij kleinere werkgevers[61]. Deze relatie geldt overigens niet voor de tevredenheid over de back-up die we in hoofdstuk 5 behandelen. Boa's voelen zich dus ten aanzien van de back-up – voor wat betreft organisatiegrootte – in gelijke mate wel of niet door de politie gesteund.

Redenen voor ontevredenheid van de boa's over de samenwerking met de politie zijn (zo blijkt uit toelichtingen gegeven in de enquête):

- dat de politie vaak onderbezet is en daardoor beperkt kan samenwerken (laat is, of niet komt);
- dat een aantal (m.n. domein 1) boa's op zich neergekeken voelt door de politie;
- er sprake is van slechte communicatie (bijvoorbeeld meldingen komen niet door bij groene boa's).

Toch lezen we in de commentaren van boa's ook veel over tevredenheid met – en loyaliteit aan – de politie en over goede lokale verstandhoudingen. Ook zijn er boa's die juist de korte lijnen benadrukken die er in bepaalde gevallen/locaties zijn. Dat impliceert dat er nogal wat verschil zit in hoe de samenwerking wordt ervaren.

Interviews

De bevindingen van het casusonderzoek bevestigen de uitkomsten van de enquêtes. Ook in het casusonderzoek zien we dat respondenten van strategisch/tactisch niveau doorgaans (maar niet altijd) positiever zijn over de samenwerking met de politie dan de boa's zelf. In Rotterdam, Súdwest Fryslân en NS is men redelijk tevreden over de samenwerking met de politie. Met name in gebieden waarvoor lokale afspraken zijn vastgelegd en/of toezichtmodellen zijn opgesteld is de samenwerking goed. Daar zijn gezamenlijke acties en optredens, er is een gezamenlijke briefing en debriefing, wordt duidelijk gecommuniceerd en zijn er korte lijnen.

Toch is er overall bij de bevraagde boa's behoefte aan meer eenduidigheid en meer borging van de samenwerking. Dat betreft zowel de gezamenlijke acties, als de back-up door politie en de informatie-uitwisseling. Ten aanzien van al deze onderdelen blijkt de samenwerking -overigens mogelijk net zo hard aan de zijde van boa's – persoonsafhankelijk. Ook zijn er grote verschillen per werkgebied en is er nog niet binnen elk district of basisteam een boa contactpersoon. Meer concreet wordt door boa's en hun werkgevers in zowel Rotterdam als bij Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten de (mogelijkheid van) afstemming tussen politie en boa's en de operationele aansturing door de politie gemist.

Daarbij zijn er tussen en binnen de domeinen specifieke aandachtspunten.

- Uit de interviews blijkt dat boa's die werken in of met kleinere gemeenten vaker te kampen hebben met onbekendheid bij de politie over hun taken en bevoegdheden.
- Voor met name de groene boa's is het lastig dat de politie binnen het werkgebied (bijna) niet zichtbaar aanwezig is. Ook aanrijtijden en vindbaarheid voor back-up zijn lastig in niet altijd even toegankelijke natuurgebieden.[62]

[61] Chi kwadraat tweezijdig, p=0,01.
[62] Mooi geformuleerd in TK brief 10 juli 20: Van nature is handhaving en toezicht in de buitengebieden complex.

- Vervoerders die door het hele land rijden hebben te maken met vele verschillende politieteams/ eenheden en afspraken.

Voor meer details verwijzen we naar de casus-beschrijvingen in paragraaf 4.4.

4.4 Samenwerking met politie: vier casussen

Per casus is ingegaan op de samenwerking van boa's met de politie. De uitkomsten zijn weergegeven in onderstaande tekstboxen.

Casus A – Rotterdam | openbare ruimte boa's en samenwerking

Globale afspraken over de samenwerking tussen boa's en politie staan in het eerdergenoemde visiedocument (2012). Ook zijn er zgn. toezichtmodellen ontstaan voor het centrum en het stationsgebied, waar gemeente, politie en andere veiligheidspartners en vervoerders samen concrete samenwerkingsafspraken hebben gemaakt en vastgelegd in convenanten.

Samenwerking tussen boa's en politie krijgt binnen de stad aandacht. Er loopt binnen de gemeente op het moment van onderzoek (medio 2020) een pilot gericht op het verbeteren van de samenwerking tussen boa's en de politie ('samenwerken en versterken'). Deze pilot richt zich vooral op het verbeteren van praktische zaken binnen de samenwerking en het versterken van de onderlinge relaties (elkaar kennen en op de hoogte zijn van wie waar mee bezig is op een dag). Door verschillende respondenten wordt verder opgemerkt dat de betreffende direct toezichthouder een actieve en positieve rol speelt bij versterken van de samenwerking tussen boa's en politie.

De openbare ruimte boa's en andere stakeholders die we gesproken hebben zijn redelijk tevreden over de samenwerking.

- Boa's en politieagenten weten elkaar beter dan voorheen te vinden en er zijn (incidenteel) gezamenlijke optredens en acties. De samenwerking is echter nog niet geborgd en persoonsafhankelijk. Ook zijn er grote verschillen per bureau en is er nog niet binnen elk district of basisteam een boa contactpersoon. Ook de samenwerking bij aanhouding is voor verbetering vatbaar. Op het moment dat de boa een zelfstandige aanhouding verricht, komt het soms voor dat de politie de aanhouding dunnetjes over doet. Dat is niet nodig, en geeft aan de burger een signaal af dat de boa daartoe niet bevoegd is.
- De respondenten zijn redelijk positief over de back-up van de politie. Er zit een noodknop op de porto's van de handhavers. Noodmeldingen inclusief GPS-locatie komen met een druk op de knop binnen bij de gemeentelijke meldkamer, die dan een noodoproep doet aan de politiemeldkamer. Er zijn casussen waarbij de back-up lang duurde maar daarvoor is begrip en over het algemeen is de politie er snel wanneer er op de noodknop wordt gedrukt.
- Onderlinge informatie-uitwisseling blijft lastig. Het is met name voor de politie vaak zoeken naar wat wel en wat niet gedeeld mag worden. Ook hier zijn er grote verschillen per bureau en in persoonsafhankelijkheid. De informatie-uitwisseling betreft met name informatie delen tijdens de briefing (bij acties en regulier in het centrum en rond het station (ofwel de toezichtmodel-gebieden)) en het opvragen van persoonsgegevens. Wanneer boa's politieagenten kennen krijgen ze sneller informatie (bijvoorbeeld voor het natrekken van een identiteit) maar er is geen borging qua afspraken of systeem. Daarnaast staat op sommige bureaus bij de AKO van politie een porto van de handhaving (die wordt uitgeluisterd). Op dit moment is een nieuw handhavingssysteem in ontwikkeling.

In de gebieden waarvoor een toezichtmodel is opgesteld, verloopt de samenwerking (ook) goed. Daar zijn gezamenlijke acties en optredens, er is een gezamenlijke briefing en debriefing, er wordt duidelijk gecommuniceerd en er zijn korte lijnen. Waarbij een respondent opmerkt dat het toezichtmodel wel degelijk een positieve invloed heeft, maar niet maatgevend is, ook daarbuiten verloopt de samenwerking redelijk goed.

Enkele respondenten hebben de indruk dat het belang van goede samenwerking nog niet organisatie breed bij de politie wordt gezien en erkend. Ook lijkt er vanuit de politie op regionaal/lokaal niveau geen heldere visie te bestaan hoe met boa's dient te worden samengewerkt en hoe informatie moet worden uitgewisseld.

Meer concreet wordt de (mogelijkheid van) afstemming en operationele aansturing, op managementniveau gemist. Een match op juiste schaalgrootte is nodig om dergelijke samenwerking te kunnen borgen (bijvoorbeeld teamleider THH met BT-chef). Nu is er eerder sprake van aansturing hoog over (n.a.v. een incident, escalatie naar de driehoek) en/of onderlangs (opdracht vanuit driehoek naar onder; eigen invulling op de werkvloer).

Daarbij botsen de nationaal georiënteerde politieafspraken over hoe te acteren in sommige gevallen met de regionale en lokale bevoegdheden/belangen die in voorkomende gevallen een andere inzet wensen. Boa's worden overall lokaal aangestuurd. De sturingsmogelijkheid vanuit de driehoek ten aanzien van uniforme samenwerking tussen boa's en politie in de stad is volgens enkelen versnipperd, o.a. omdat de schaalgrootte van teams verschillen.

Casus B – Súdwest Fryslân | openbare ruimte boa's en samenwerking

Afspraken tussen de gemeente Súdwest Fryslân en de politie over de samenwerking zijn gemaakt op basis van het toezichtmodel, en uitgewerkt in het zogenaamde OTO, Operationeel Toezicht Overleg. Hierin zijn afspraken vastgelegd tussen de verschillende partijen die gezamenlijk handhaven en toezicht houden om de (sociale) veiligheid en leefbaarheid te optimaliseren en criminaliteit te beheersen. Ook is de informatiedeling gefaciliteerd met een convenant (op basis van art. 20 Wpg).

De boa's in de gemeente zijn tevreden over de huidige samenwerking met de politie.

- In landelijk gebied surveilleren boa's en de politie soms samen. Rondom evenementen werken boa's en de politie standaard samen, met een duidelijke splitsing van taken (politie doet openbare orde en veiligheid, handhaving doet controle op vergunning). Incidenteel worden politiemeldingen door boa's opgevolgd.
- Ten aanzien van de back-up zijn aanrijtijden en bemensing van de politie een aandachtspunt. Ad hoc situaties blijven lastig in dergelijk groot gebied.
- Er is een reguliere gezamenlijke briefing waarin aandachtspunten voor de dienst worden meegegeven en afspraken worden gemaakt over hoe en door wie op te treden. Boa's werken met het C2000 systeem en hebben direct contact met de meldkamer. De afstemming op het water tussen boa's en de politie verloopt ook goed, via hetzelfde 'waterkanaal'.

De geïnterviewde boa's geven aan al langere tijd een terugtrekking van politie op straat te zien, en met name van de wijkagent. Langzaamaan zijn de boa's meer functies in de wijk gaan vervullen. Zo ligt de handhaving op drank en horeca-wetgeving tegenwoordig volledig bij de gemeente, waar dit vroeger bij de politie lag.

Casus C – Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten | groene boa's en samenwerking

Zoals gezegd wordt in sommige gebieden de concrete invulling van de taken van de groene boa's medebepaald door de afspraken die zijn gemaakt met de politie. Zowel Staatsbosbeheer als Natuurmonumenten hebben landelijke afspraken over de levering en het gebruik van C2000 portofoons. De feitelijke samenwerkingsafspraken met de politie worden lokaal gemaakt, op niveau van het basisteam, waar het soms zoeken is omdat de werkgebieden en organisatie-indelingen onderling verschillen. Lokale afspraken zijn dus erg wisselend en dikwijls niet formeel vastgelegd. Dit geldt voor beide natuurbeheerorganisaties.

Er zijn verschillende taken waarbij, volgens de uitgangspunten van de organisaties, dient te worden samengewerkt met de politie, of door de politie zelf moeten worden opgetreden. Bij zwaardere milieu of bedrijfsmatige overtredingen wordt samen met de politie of een handhavingspartners van de overheid opgetreden. Voorbeelden van situaties die hieronder vallen zijn: (grof-) wildstroperij, vogels vangen, visstroperij, wildcross met motoren en bedrijfsmatige afvalstort. Bij situaties die de openbare orde en veiligheid raken ligt optreden primair bij de politie. Deze heeft, zeker bij grote opsporingsonderzoeken, het voortouw en de boa ondersteunt hierbij desgevraagd met zijn/haar specifieke kennis. Voorbeelden van situaties waarbij met de politie wordt opgetreden die hieronder vallen zijn drugsafvaldumping, hennepplantages, illegale zendmasten, verdachte situaties en voertuigen waarbij het vermoeden van criminaliteit bestaat, seksontmoetingsplaatsen en prostitutie, grove bedrijfsmatige afvalstort en verstorend laag recreatief luchtverkeer. Bij heterdaadsituaties maakt de boa op basis van expertise een eigen afweging over het optreden, waarbij de eigen veiligheid voorop staat.
Echter, in alle gevallen wordt het optreden van boa's gekoppeld aan "de waarden van onze gebieden te beschermen" en/of "te zorgen dat onze bezoekers (gebruikersgroepen) zich welkom en veilig voelen."

In zijn algemeenheid wordt door beide organisaties de kwaliteit van de samenwerking met de politie in de praktijk als wisselend gezien. Tussen de gebieden en basisteams zijn er grote verschillen. De samenwerking is daarbij erg persoonsafhankelijk (bij personeelswisseling moeten soms nieuwe afspraken worden gemaakt), zo wordt in de interviews aangegeven. In sommige gebieden is het heel goed ("*de lijnen zijn kort. Niet zo zeer via briefings, maar via appcontact*") en in andere gebieden totaal afwezig. Het grootste verbeterpunt ligt met name in de eenduidigheid van de lokale samenwerking. Er wordt een onderliggend kader gemist. In de ideale situatie worden op landelijk niveau afspraken gemaakt tussen de landelijke organisaties en de nationale politie, die als basis dienen en verder per gebied op basis van maatwerk worden ingevuld. Het gaat dan om afspraken over zelfstandige inzet en beschikbare capaciteit van de politie, gezamenlijke inzet, back-up en informatie-uitwisseling.

- Voorbeelden van gezamenlijke inzet zijn gezamenlijke, lokale handhavingsacties, en gezamenlijk optreden bij zwaardere overtredingen.
- De back-up van de politie wordt -zo lichten de boa's toe – vaak wel, maar niet altijd (snel genoeg) opgepakt. Gebieden zijn niet altijd goed toegankelijk en de politie weet locaties soms niet snel te vinden.
- Informatie-uitwisseling is niet geborgd in de praktijk en verschilt per meldkamer. Per basisteam wordt ook een verschillende invulling gegeven aan communicatie onderling (per app/direct/via de meldkamer). Hierbij wordt benadrukt dat wanneer er goed wordt gecommuniceerd en er wel korte lijnen zijn, dit vaak persoonlijk is gebonden aan medewerkers met 'groene affiniteit'. Ook zijn er verschillen tussen Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten. Zo beschikken de groene boa's van Staatsbosbeheer over een app waarmee ze zelf (o.a.) persoonsgegevens kunnen natrekken (GBA en RDW-app); Natuurmonumenten is hiervoor afhankelijk van de medewerking van de meldkamer. De boa's van Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten zijn aangesloten op de portofoon via (het politiekanaal) C2000. Ook hier verschilt echter het daadwerkelijke gebruik, bijvoorbeeld of de (persoon in de) meldkamer wel of niet persoonsgegevens verstrekt (onduidelijk is of dit aan de instructie van de meldkamer ligt, of dat er eisen zijn gesteld aan de boa die de informatie opvraagt).

Casus D – NS | ov-boa's en samenwerking

NS heeft de wettelijke verplichting om te toe te zien op orde, rust, veiligheid en goede bedrijfsgang op stations en in treinen en moet zorgen voor een veilige werkplek/omstandigheden voor haar medewerkers. Dit is een afspraak gemaakt na de afschaffing van de spoorwegpolitie. Daarvoor worden onder andere boa's ingezet waarbij de afspraak is dat, wanneer het strafrechtelijke handhaving buiten de V&S-bevoegdheden betreft, dit een zaak is voor de politie. Er zijn afspraken tussen de vervoerder over (sociale) veiligheid op en om het spoor met onder andere de politie, op verschillende niveaus (strategisch, tactisch, operationeel), zowel landelijk als regionaal. Afspraken zijn vastgelegd en op regionaal niveau is op sommige plaatsen maatwerk toegepast in LVA's.

Overall lijkt de samenwerking volgens de verschillende respondenten van de vervoerder en politie redelijk goed te verlopen. Natuurlijk zijn er verbeterpunten. Zo wordt verteld dat de daadwerkelijke samenwerking regionaal verschilt, en de politie niet overal goed op de hoogte is van de taken en bevoegdheden van de ov-boa's. Daardoor verloopt de overdracht van aangehouden personen in grote steden doorgaans goed, maar in kleinere gemeenten niet altijd (en dat kan leiden tot een discussie op de werkvloer over wat een ov-boa wel of niet mag). Een ander aandachtspunt voor de samenwerking met de politie en andere vervoerders is dat niet alle vervoerders dezelfde taken en bevoegdheden (geweldsmiddelen) toekennen aan hun boa's.

- Voorbeelden van gezamenlijke inzet zijn de periodieke gezamenlijke stop en go acties op stations, het gezamenlijk optrekken bij grootschalige evenementen, en integrale acties waarbij ook andere vervoerders en gemeentelijke boa's aansluiten. Daarnaast zijn er vier grote acties per jaar waarbij de politie aansluit.
- Er vindt structurele informatie-uitwisseling plaats tussen de vervoerder en de politie op verschillende niveaus. Op hoofdlijnen landelijk, lokaal via de door de vervoerder aangestelde securitymanagers, en ter plekke via briefings op grote stations en via de meldkamer.
- Er zijn afspraken over de back-up die, volgens geïnterviewden, goed geregeld is. Op een aantal grote stations heeft de politie een klein bureau waardoor men snel ter plekke is en de lijnen kort zijn. Op kleinere stations zijn de aanrijtijden soms wat langer wat incidenteel tot vervelende situaties kan leiden.

4.5 Resumé

- De inzet van boa's is zeer divers. Verschillen zijn er wettelijk: per domein is er een set aan bevoegdheden en taken waarvoor de boa kan worden ingezet. Domeinen 1, 2, 4 hebben uiteenlopende bevoegdheden en domeinlijsten. Binnen de domeinen zijn er verschillen per werkgever ten aanzien van de aangevraagde bevoegdheden. Dit is afgestemd op het takenpakket van de boa. Vervolgens zijn er verschillen per werkgever en per afdeling/onderdeel afhankelijk van de visie – of visies – en (financiële) mogelijkheden over waar een boa voor dient te worden ingezet.
- Er is sprake van een overlap van taken van de boa's en de politie. Daarbij wordt een toename van taken van boa's waargenomen waardoor de boa's meer worden ingezet op politietaken. Dit geldt voor alle drie de onderzochte domeinen, maar in meerdere mate voor de openbare ruimte boa's en groene boa's en mindere mate voor de ov-boa's.
- De samenwerking met de politie is niet eenduidig. Per basisteam en per persoon kan verschillen hoe met boa's gezamenlijk wordt opgetreden, back-up wordt verleend, en informatie wordt uitgewisseld. Overall is er bij boa's en politie behoefte aan een beter geborgde vorm van samenwerking. Onderdeel

daarvan is ook de informatie-uitwisseling tussen politie en boa's. Deze uitwisseling lijkt vooral moeizaam te gaan omdat niet duidelijk is wat wel en niet mag.

- Er zijn over de samenwerking boa's-politie tussen en binnen de domeinen nog meer specifieke aandachtspunten. Boa's die werken in kleinere gemeenten hebben vaker te kampen met onbekendheid bij de politie over hun taken en bevoegdheden. Voor met name de groene boa's is het lastig dat de politie binnen het werkgebied (bijna) niet zichtbaar aanwezig is. Ook aanrijtijden en vindbaarheid voor back-up zijn lastig in niet altijd even toegankelijke natuurgebieden. Vervoerders die door het hele land rijden hebben te maken met vele verschillende politieteams/-eenheden en afspraken.

5 Arbeidsomstandigheden en ondersteuning door politie

In dit hoofdstuk staan de arbeidsomstandigheden – en specifiek de risico's van het vak – van de boa's centraal. We beschrijven de mate waarin boa's slachtoffer worden van agressie- en geweldsincidenten, de werkbeleving van de boa's en de maatregelen die worden getroffen om de veiligheid van boa's te vergroten. Vervolgens gaan we in op de samenwerking met de politie die bij deze agressie – en geweldsincidenten een belangrijke rol speelt. Het betreft de situatie zoals die (ook) geldt vóór de coronacrisis. Eventuele nieuwe arbeidsomstandigheden en afspraken met de politie naar aanleiding van de coronacrisis zijn beschreven in hoofdstuk 6. De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op enquêtes uitgezet onder werkgevers (46 respondenten) en boa's (547 respondenten), alsmede de interviews in de casusonderzoeken met boa's, politie en (andere) relevante stakeholders (31 in totaal). Voor een gedetailleerd overzicht van de enquête uitkomsten verwijzen we naar de bijlagen. De uitkomsten voor de verschillende illustratieve casussen zijn (ook) weergegeven in aparte tekstboxen (opgenomen in 5.2 en 5.4). We beantwoorden daarmee de volgende onderzoeksvragen:

> *Wat zijn de arbeidsomstandigheden van boa's? Dan gaat het vooral om de waardering van de eigen ervaren werkbeleving in relatie tot de uitgevoerde taken, risico's van het vak van de boa's, gevaarsituaties en de beschermingsmiddelen die de boa's ter beschikking staan?*
>
> *In hoeverre is de samenwerking met de politie zodanig dat er tijdig ondersteuning wordt verleend als de arbeidsveiligheid van boa's in het geding is? Welke afspraken gelden hierbij tussen de politie en boa's en tussen de boa's en hun werkgevers en wordt er door de werkgevers rekening gehouden met de voorzienbaarheid van risico's op geweld?*
>
> *Zijn er knelpunten als het gaat om de taken die de werkgevers hun boa's opdragen in relatie tot de gemaakte afspraken met de politie in geval van risico's op geweld jegens boa's? Zo ja, hoe gaan de werkgevers, politie en boa's hiermee om?*

5.1 Arbeidsomstandigheden van boa's

Slachtofferschap agressie en geweld

In het onderzoek kijken we voor wat betreft de arbeidsomstandigheden van boa's vooral naar de veilige uitoefening van de taak en het slachtofferschap van agressie en geweld. Daarvan is sprake wanneer een werknemer verbaal of fysiek wordt lastiggevallen, bedreigd of aangevallen. Agressie en geweld zijn in de Arbowet opgenomen bij 'psychosociale arbeidsbelasting'. Werkgevers zijn op grond van deze wet verplicht om een beleid te voeren dat erop gericht is om deze vorm van arbeidsbelasting te voorkomen of te

beperken. Het Arbobesluit werkt deze verplichting in afdeling 4, artikel 2.15 verder uit en verplicht werkgevers om de risico's in kaart te brengen in een Risico-Inventarisatie en -Evaluatie RI&E).[63] Daarmee zijn het de werkgevers die verplicht zijn de boa's te beschermen, met als voornaamste oogmerk preventie.

Enquête boa's

Toch worden ook boa's, net als andere beoefenaars van de publieke taak zoals de politie, slachtoffer van agressie en geweld. Daarbij zijn er verschillen tussen de domeinen, waarbij domein 1 (openbare ruimte) en domein 4 (openbaar vervoer) een vergelijkbaar beeld geven zo blijkt uit de enquête afgenomen onder boa's. De uitkomsten zijn weergegeven in tabel 5.1.

Tabel 5.1. Slachtofferschap van boa's van agressie en geweld 'normale situatie' (voor 15 maart 2020)

Afgelopen jaar slachtoffer van:	Domein 1 (openbare ruimte)	Domein 2 (o.a. milieu)	Domein 4 (openbaar vervoer)	Totaal domein 1, 2, 4
Verbale agressie	96%	90%	98%	95%
Bedreiging of intimidatie	72%	52%	78%	68%
Fysieke agressie	63%	40%	66%	58%

We zien dat bijna alle boa's in het jaar voor de coronacrisis te maken kregen met verbale agressie. Iets minder dan drie van de vier boa's worden geconfronteerd met bedreiging en bijna twee op de drie worden echt fysiek agressief bejegend. Met name openbare ruimte- en ov-boa's kregen te maken met agressie en geweld. Nogmaals: het zijn de getallen van voor het coronatijdperk.

Daarbij is 44% van de boa's die de enquête beantwoordden het eens met de stelling "ik heb vaker dan voorgaand jaar te maken gehad met agressie en geweld bij de uitoefening van mijn taak". Daartegenover is 25% het niet met deze stelling eens. Een groter percentage boa's ziet dat collega's vaker dan voorgaand jaar te maken hebben gehad met agressie en geweld: 62%. Dat kan duiden op een reële toename van het aantal incidenten en het duidt in ieder geval op een perceptie/gevoel dat er sprake is van een toename. Dergelijke enquête is bij ons weten niet eerder uitgezet onder de boa-doelgroep in deze breedte (domein 1, 2, 4). Er zijn dus geen vergelijkingscijfers beschikbaar.

[63] https://www.arboportaal.nl/onderwerpen/agressie-en-geweld/wat-zegt-de-wet-over-agressie-op-de-werkvloer

Referentiecijfers

Wat zeggen de slachtoffercijfers nu en zijn de genoemde percentages hoog ten opzichte van andere groepen? Sluitende referentiecijfers zijn er niet maar ter indicatie, voor politiebeambten gelden de volgende slachtofferschap cijfers (afgelopen jaar slachtoffer van):

- verbale agressie 71% (cijfers uit 2011); [64][65]
- bedreiging of intimidatie 44% (cijfers uit 2014); [66]
- fysieke agressie 40% (cijfers uit 2014). [67]

Dat impliceert mogelijk dat boa's vaker dan politiebeambten slachtoffer zijn van alle vormen van agressie en geweld.

Daarbij merken we op dat de cijfers over agressie en geweld tegen de politie dateren van enkele jaren terug. Dat kan het verschil met de hoge huidige boa cijfers in tabel 5.1 verklaren. Het is ook mogelijk dat in de DSP-boa enquête – ondanks de nadrukkelijke vraag om op deze vraag pre-corona te antwoorden – de grotere agressie in coronatijd (zie hoofdstuk 6) onbewust is meegewogen door de respondenten. Daartegen pleit overigens dat de hogere slachtofferpercentages van boa's geheel in lijn liggen met onderzoeksbevindingen uit 2011, waarin (ook) treinpersoneel is bevraagd. Daaruit blijkt dat 93% van het treinpersoneel een of meer vormen van ongewenst gedrag ervoer (afgelopen jaar), waar dat in hetzelfde onderzoek voor politie 73% was. [68]

Misschien nog het meest opvallend is dat er niet een meerjarige VPT slachtofferenquête bestaat die op een vergelijkbare manier het slachtofferschap meet van veel beroepsgroepen – inclusief de boa's. We denken aan een continue jaarlijkse meting vergelijkbaar met de Veiligheidsmonitor (VM): het periodieke bevolkingsonderzoek naar leefbaarheid, veiligheid en slachtofferschap van criminaliteit, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Centraal Bureau voor de Statistiek.[69]

In de enquête komen boa's met een aantal mogelijke verklaringen voor de agressie en het geweld waarmee ze worden geconfronteerd. Een verklaring die boa's geven is dat ze niet met de goede uitrusting in de frontlinie komen te staan. Een andere verklaring voor het relatief hoge slachtoffercijfer wordt overigens in enkele interviews in het casusonderzoek gegeven, en luidt dat boa's zich wel heel snel slachtoffer voelen. Binnen de mogelijkheden van dit onderzoek kunnen we helaas geen duidelijkheid geven over deze controverse.

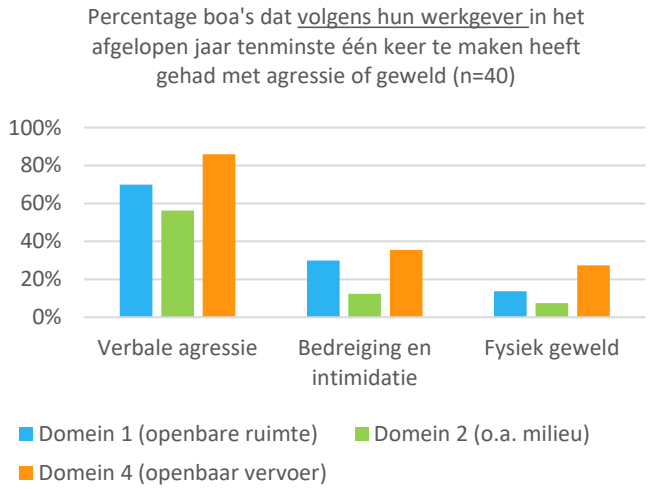
[64] Abraham M, S. Flight, W. Roorda (2011) Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Onderzoek voor Veilige Publieke Taak 2007 - 2009 - 2011 . BZK/DSP-groep.
[65] Er zijn geen actueler gegevens beschikbaar. De meer recente NEA-studie uit 2014 bevat geen specifieke informatie over verbaal geweld zoals uitschelden en beledigen, daarom is uitgeweken naar een studie uit 2011. Cijfers over intimidatie en fysiek geweld van de NEA-studie komen globaal overeen met de DSP-studie uit 2011. Verder houdt de politie zelf gegevens over agressie en geweld bij (GTPA; geweld tegen politieambtenaren), maar dat gaat om aantallen incidenten, niet om slachtofferschap.
[66] Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (2014) NEA/TNO.
[67] ibid.
[68] Abraham M, S. Flight, W. Roorda (2011) Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Onderzoek voor Veilige Publieke Taak 2007 - 2009 - 2011 . BZK/DSP-groep.
[69] Zie ook https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2020/10/veiligheidsmonitor-2019. Geraadpleegd 1 september 2020.

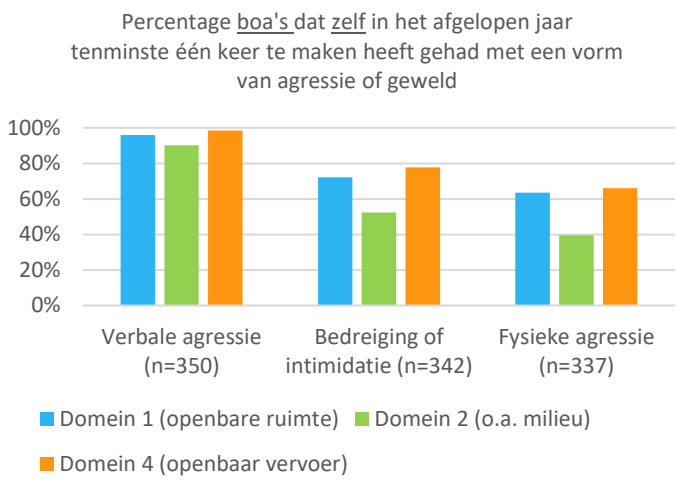
Overigens geeft 31% van de respondenten aan dat hij/zij afgelopen jaar slachtoffer was van agressie en geweld door een collega. Recente referentiecijfers zijn er niet maar op basis van onderzoek naar agressie en geweld onder werknemers met een publieke taak uit 2007 blijkt dat 33% van de geënquêteerde politiemedewerkers aangeeft hiervan slachtoffer te zijn (waar 73% aangaf slachtoffer te zijn van agressie en geweld door derden).[70] Het in de boa-enquête gevonden percentage ligt daarmee enigszins in de lijn der verwachting. De neiging bestaat om het slachtofferschap van agressie en geweld door een collega enigszins te negeren. Het gaat als het ware schuil achter het hogere percentage van agressie/geweld door buitenstaanders. Toch dient ook het slachtofferschap van agressie en geweld door collega's – de interne agressie – serieus genomen te worden en vereist het een – overigens aparte – aanpak.

Enquête boa werkgevers en boa's

Kijkend naar het huidige onderzoek geven werkgevers en boa's in de enquête(s) de onderstaande slachtoffergegevens op (zie figuren 1 en 2). Wat in deze cijfers opvalt is dat werkgevers, betrouwbaarheidsmarges in acht nemend, het slachtofferschap lager inschatten dan boa's zelf. Het betreft wederom de situatie voor de coronacrisis.

Figuren 5.1 en 5.2. Slachtofferschap van boa's van agressie en geweld 'normale situatie' (voor 15 maart 2020)





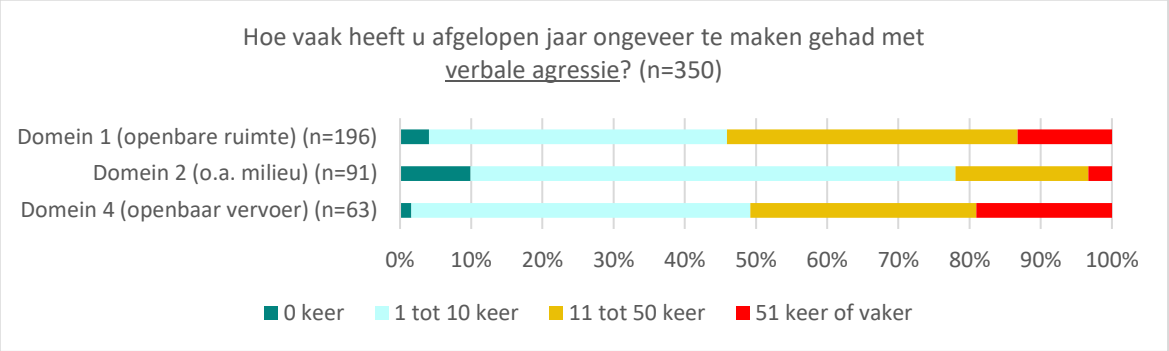
Bron: DSP-groep enquête onder boa-werkgevers en boa's

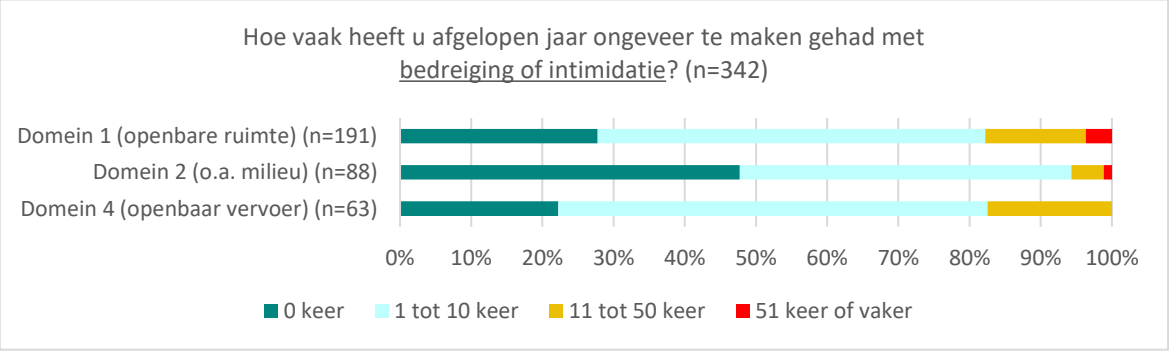
[70] Sikkema C.Y., M. Abraham en S. Flight (2007) Ongewenst gedrag besproken, Ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak. Amsterdam. BZK/DSP-groep.

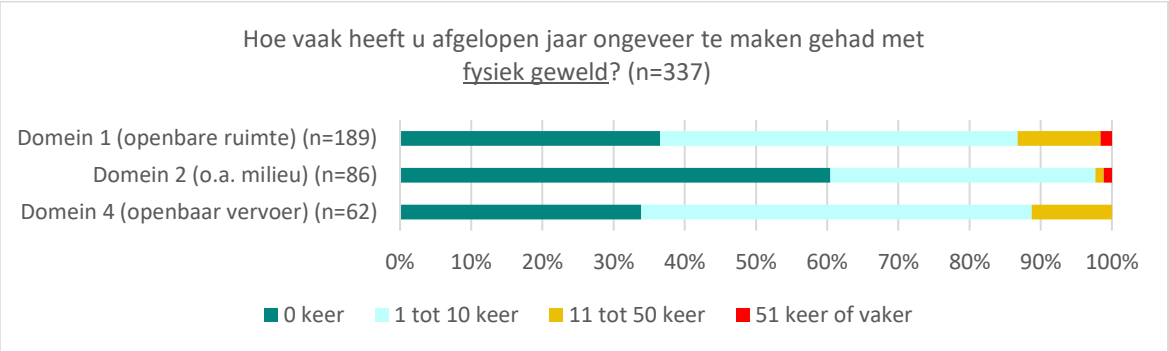
Frequentie

Een uitsplitsing naar hoe vaak boa's het afgelopen jaar slachtoffer zijn geworden van agressie en geweld is weergegeven in onderstaande figuren. Daaruit blijkt de boa's openbare ruimte en ov-boa's redelijk vergelijkbaar zijn. Ook zien we dat een relatief klein aantal boa's relatief vaak slachtoffer is van agressie en geweld (meer dan 50 keer op jaarbasis wat neerkomt op ongeveer 1 keer per week). Dit biedt mogelijk aanknopingspunten voor specifiek vervolgonderzoek en daarop te baseren preventiemaatregelen (wie betreft het, waar en in welke omstandigheden?).

Figuren 5.3, 5.4 en 5.5 Slachtofferschap van boa's van agressie en geweld 'normale situatie' (voor 15 maart 2020) [71]







Bron: DSP-groep enquête onder boa's

[71] Merk op dat we in de enquête eerst vragen stelden over de coronaperiode (vanaf 15 maart) en pas vervolgens over de 'normale situatie' daarvoor.

Gevolgen

Een agressie of geweldsincident kan flinke gevolgen hebben voor (onder andere) de boa's en de werkgevers. De gevolgen voor werkgevers zijn – zo blijkt uit de toelichting in de enquête – verzuim, 'beschadiging' van de boa's en in het ernstigste geval uitval. Ook geven werkgevers aan dat zij aangifte doen, nazorg bieden, incidenten evalueren en waar nodig maatregelen treffen.

Voor de boa's zelf zijn de gevolgen van een agressie of geweldincident van verschillende orde. Ongeveer twee vijfde deel van diegenen die de (open) vraag beantwoordden geeft aan dat zij "*geen gevolgen*" (!) ondervonden van de incidenten. Een iets kleiner deel gaf aan door incidenten psychische klachten en stress te ervaren ("*slapeloze nachten. Twijfelen aan jezelf of je het werk wel goed doet en waarom je het überhaupt nog doet*"). Vervolgens zijn door een kleine groep (circa 1:15) fysieke klachten genoemd. Ook resulteren incidenten in onveilige gevoelens, meer alertheid en terughoudendheid tijdens het werk.

Maatregelen werkgever

In het wettelijk kader van de boa's (BBO 4.1) staat dat boa's effectief moeten kunnen optreden als zij worden geconfronteerd met agressie en geweld tijdens de uitoefening van hun publieke taak en daarom optioneel beschikken over extra (politie)bevoegdheden en geweldsmiddelen.[72]

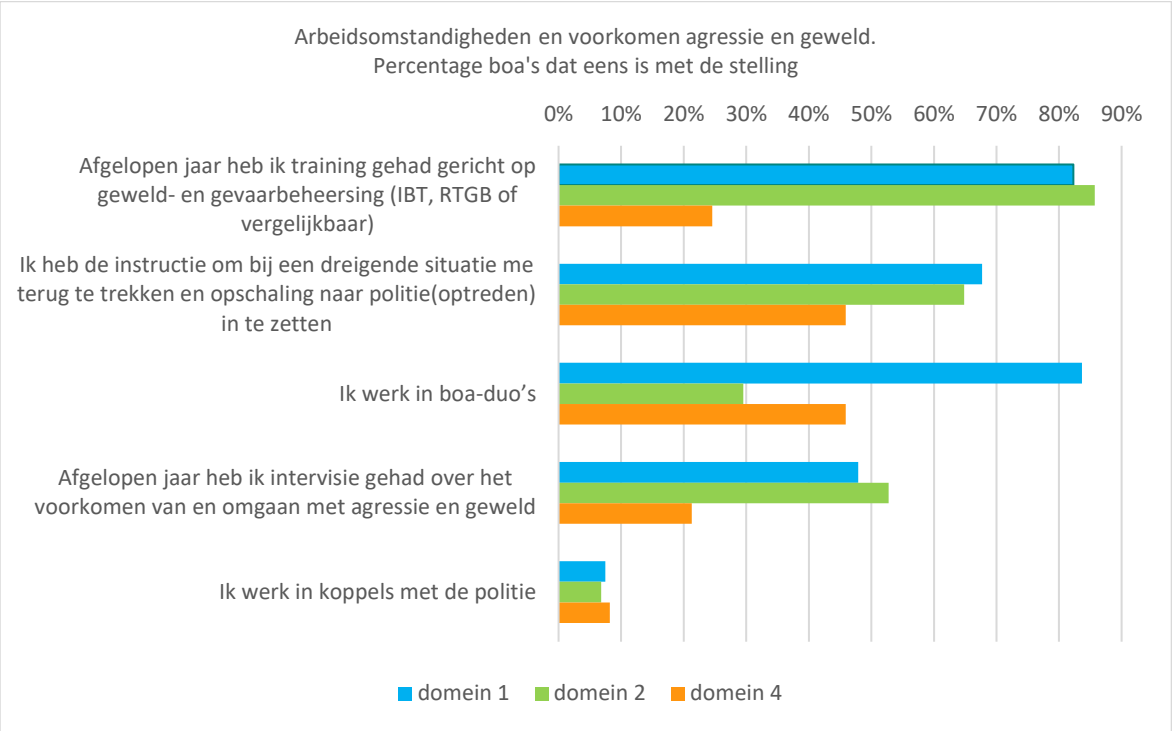
Agressie en geweld tegen boa-medewerkers is in eerste instantie dan ook de verantwoordelijkheid van de werkgever. Dit is vastgelegd in ARBO-regelgeving, de Inspectie SZW controleert de naleving ervan. [73]
Van agressie en geweld is sprake wanneer een werknemer verbaal of fysiek wordt lastiggevallen, bedreigd of aangevallen. Agressie en geweld zijn in de Arbowet opgenomen bij 'psychosociale arbeidsbelasting'. Werkgevers zijn op grond van deze wet verplicht om een beleid te voeren dat erop gericht is om deze vorm van arbeidsbelasting te voorkomen of te beperken. Het Arbobesluit werkt deze verplichting in afdeling 4, artikel 2.15 verder uit en verplicht werkgevers om de risico's in kaart te brengen in een Risico-inventarisatie en -evaluatie.[74]

Enquête boa's

De werkgevers treffen verschillende maatregelen om te zorgen voor een veilige(r) werkplek voor boa's, zoals weergegeven in figuur 5.6. Van de ondervraagde boa's heeft 73% training gehad gericht op geweld- en gevaarsbeheersing, 63% de instructie om bij dreigende situatie zich terug te trekken en opschaling naar politieoptreden in te zetten (eigenlijk een opvallend laag %!), 62% werkt in boa-duo's, 44% krijgt intervisie over het voorkomen van en omgaan met agressie en geweld en 7% werkt in koppels met de politie. Wederom zijn er (grote) verschillen tussen de boa's van verschillende domeinen.

[72] We merken op dat daarmee slechts een beperkte set aan 'VPT (veilige publieke taak-) maatregelen' wordt ingezet. Zie ook: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/geweld-tegen-werknemers-met-publieke-taak en de eerder genoemde agressie en geweldonderzoeken.
[73] https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Integraal_veiligheidsbeleid/infosheet_vpt_binnen_ivb.pdf
[74] https://www.arboportaal.nl/onderwerpen/agressie-en-geweld/wat-zegt-de-wet-over-agressie-op-de-werkvloer

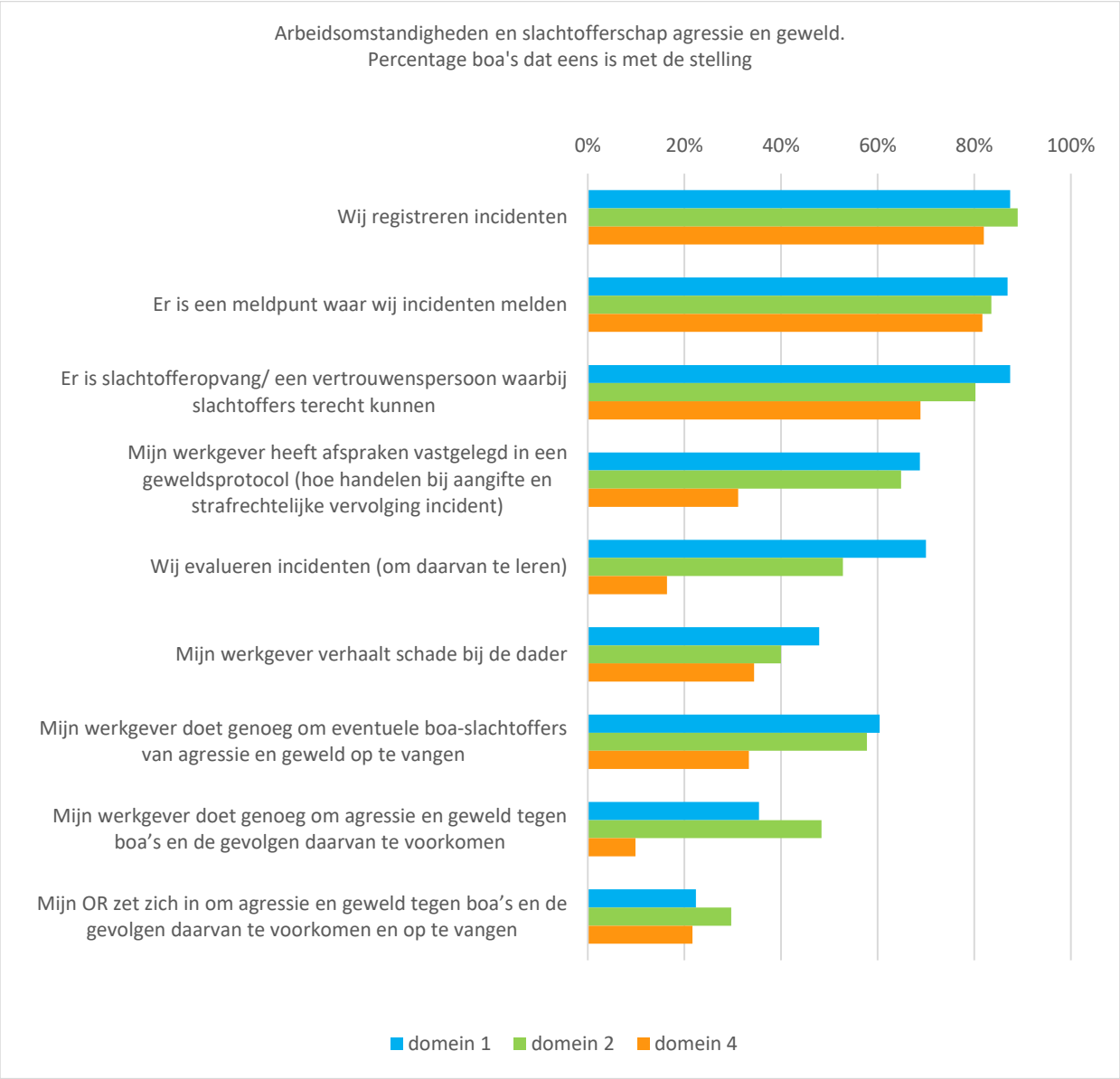
Figuur 5.6 Stellingen over genomen maatregelen in de organisatie ter voorkoming van agressie en geweld 'normale situatie' (voor 15 maart 2020)



Bron: DSP-groep enquête onder boa's

De werkgevers treffen ook maatregelen om te zorgen voor een goede opvolging van incidenten om daarmee de schade voor de werkgever (en organisatie) te beperken. Deze zijn weergegeven in figuur 5.7. Het valt op dat een aantal maatregelen niet standaard wordt ingezet. Bijvoorbeeld de instructie aan de boa's om zich bij een dreigende situatie terug te trekken en opschaling naar politie in te zetten, geldt voor nog geen twee derde van de bevraagde boa's). Dit zou, gezien de huidige discussie over de veiligheid van boa's, vaker kunnen worden verwacht. Overall zijn boa's beperkt tevreden over de inspanningen van de werkgever bij de opvang van eventuele boa slachtoffers (55% zegt 'mijn werkgever doet genoeg"). De tevredenheid over het voorkomen van (de gevolgen van) incidenten ligt nog lager: slechts een derde van de respondenten vindt dat de werkgever genoeg doet. Ook over de rol van de OR zijn boa's niet erg positief (slechts 24% vindt de inzet van de OR voldoende). Alles overziend valt het op dat de ov-boa's relatief (nog) minder positief zijn dan de boa's in domein 1 en 2.

Figuur 5.7 Stellingen over de inspanningen van mijn werkgever bij geweldincidenten 'normale situatie' (voor 15 maart 2020)



Een van de mogelijke maatregelen van de werkgevers betreft het bevorderen van melden en het bijhouden van een incidentenregistratie. Van de geïnterviewde werkgevers geeft 83% aan dit ook daadwerkelijk in de organisatie te doen. Ook via incidentenregistraties kan een benadering worden gemaakt van het aantal incidenten waarvan boa's slachtoffer zijn geworden. Uit eerdere studies[75] weten we echter dat er een discrepantie bestaat tussen incidentenregistraties en slachtoffercijfers. De cijfers hebben een andere betekenis; kennen andere definities, perioden et cetera. Het aantal incidenten is niet een op een gelijk aan het aantal slachtoffers. Specifiek met betrekking tot veilige publieke taak-gegevens wordt van lang niet elk

[75] Zie o.a. https://www.criminaliteitinbeeld.nl/bronnen-en-methoden/slachtofferschap de gezamenlijke site van het CBS en WODC maar ook Abraham M., P. van Egmond, W Roorda, P van Soomeren (2016) Sociale veiligheid op het spoor. Quickscan maatregelenpakket verbetering sociale veiligheid in treinen en op stations. WODC/DSP-groep.
Zie ook: Meijer, R., S.W. van den Braak & R. Choenni (Red.) (2020). Criminaliteit en rechtshandhaving 2019: Ontwikkelingen en samenhangen. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, 181 pp. https://wodc.nl/cijfers-en-prognoses/Criminaliteit-en-rechtshandhaving/

incident een melding gedaan. Bijvoorbeeld omdat geweld "erbij hoort" en door het slachtoffer niet ernstig genoeg wordt bevonden voor een melding, omdat de meldprocedure (naar beleving van het slachtoffer) te omslachtig is, omdat de werkgever (naar gevoel van het slachtoffer) "er toch niets mee doet" of omdat het slachtoffer zich voor het incident schaamt. Gezien wordt dat van met name de minder ernstige incidenten geen of weinig melding wordt gemaakt. [76]

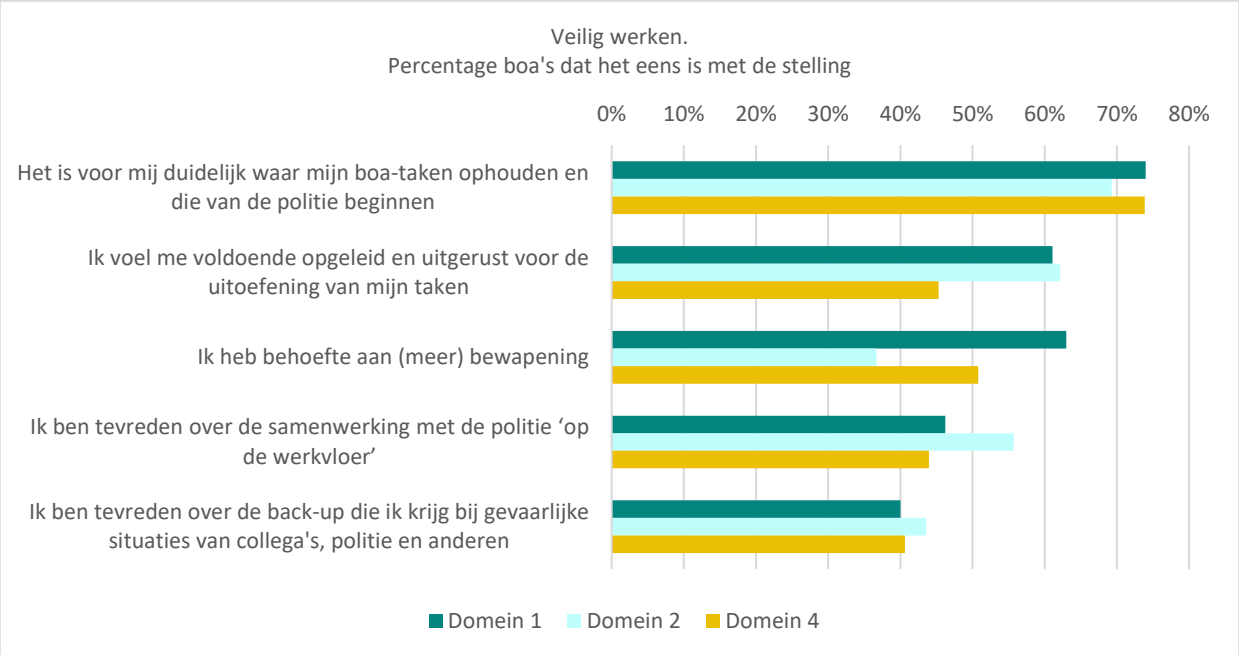
Eigen werkbeleving boa's

Enquête boa's

In totaal 12% van de ondervraagde boa's voelt zich vaak of altijd onveilig tijdens het werk. Het zijn relatief veel openbare ruimte boa's die dit aangeven (16% versus 6% groene boa's en 8% ov-boa's). Het zijn met name situaties waarin sprake is van drank en of drugsgebruik en waar groepen burgers bijeenkomen en afgelegen gebieden waar boa's zich onveilig voelen. (Voor de duidelijkheid: het betreft nog steeds de pre-coronaperiode.)

Uit onderstaand figuur 5.8 blijkt dat er voor boa's aandachtspunten zijn ten aanzien van opleiding en uitrusting, bewapening, samenwerking met de politie op de werkvloer en back-up. Genoemde zaken dragen bij aan de werkbeleving van de boa en zijn/haar perceptie van veilig werken.

Figuur 5.8. Antwoorden op stellingen over veilig werken volgens boa's 'normale situatie' (voor 15 maart 2020)



Bron: DSP-groep enquête onder boa's

[76] Dergelijke redenen kennen we uit de eerdergenoemde VPT onderzoeken. Ook in de jaarlijkse Veiligheidsmonitor van het CBS staat een tabel opgenomen met reden om geen melding of aangifte te doen met als nummer één: het helpt toch niets.

Voorts blijkt uit de toelichting van boa's op de stellingen dat er aanknopingspunten zijn voor verdere opleiding en uitrusting van boa's: er is behoefte aan vakinhoudelijke trainingen en begeleiding, maar daarnaast ook aan een uitbreiding van bewapening.

Interviews

In de vier casusonderzoeken zien we dat bij de grote organisaties veilig werken en de veiligheid van boa's onderwerpen zijn die hoog op de agenda staan. Daarbij merken we op dat dit in Rotterdam en bij NS meer geborgd is in het reguliere beleid dan bij Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten, waar de aandacht voor de veiligheid van groene boa's redelijk pril is. In Súdwest Fryslân is de veiligheid minder een issue, het aantal incidenten is naar zeggen ook klein.

Door de organisaties worden maatregelen genomen ter preventie en voor de nazorg en opvang bij een incident. Dit is nog niet in alle organisaties naar tevredenheid van de respondenten. Aandachtspunten hebben betrekking op interne processen, maar ook op de samenwerking met de politie. Hier gaan we in paragraaf 5.4 verder op in.

Bewapening

Enquête boa's

De boa's geven aan tijdens de uitvoering van taken te beschikken over handboeien (78%), een wapenstok (25%), pepperspray (23%), een vuurwapen (1%) en een diensthond (1%). 23% geeft aan over geen van deze zaken te beschikken. Daarbij is 84% uitgerust met een portofoon, 83% met een steekwerend vest, 36% met een bodycamera. Voor de aantallen per domein verwijzen we naar de tabellen in de bijlage.

Over de behoefte aan (meer) bewapening verschillen de meningen flink. Ruim de helft van de boa's (54%) wenst te beschikken over (meer) bewapening, de grote minderheid wil dat dus niet. Behoeftes verschillen tussen de domeinen openbare ruimte (63%), groene boa's (37%) en ov-boa's (51%), maar ook binnen de domeinen. Zo wordt door diegenen die behoefte hebben aan meer bewapening aangeven aan dat een wapenstok nodig is om grote groepen op afstand te kunnen houden, om zich te kunnen verdedigen in situaties waarbij de politie niet snel ter plaatse kan zijn en waar in voorkomende gevallen boa's te maken krijgen met bewapende verdachten (stroperij, drugscriminaliteit). Daarnaast heeft de wapenstok volgens de boa's een preventieve werking. Daarnaast wordt door diegenen die *geen* behoefte hebben aan meer bewapening, bijna de helft van de boa's, benadrukt dat communicatie belangrijker is dan bewapening. *"De-escalerend communiceren zou beter zijn.", "Mijn mond is mijn sterkste wapen. Wapens kunnen ergere vormen van agressie opwekken."*

Uit een verdere analyse van de data blijkt:

- Het zijn vooral de boa's zijn die beschikken over handboeien die behoefte hebben aan meer bewapening. Diegenen die op het moment van de enquête *niet* beschikken over bewapening hebben niet meer dan andere respondenten behoefte aan (meer) bewapening.

- Er is een significante samenhang tussen de mate waarin boa's zich onveilig voelen bij de uitoefening van het werk en de behoefte aan (meer) bewapening. Kort gezegd: hoe onveiliger boa's zich voelen hoe meer behoefte ze hebben aan bewapening.[77]
- Er is een (kleine maar significante) positieve samenhang tussen de behoefte aan (meer) bewapening en de mate van slachtofferschap van agressie of geweld, overigens met een aantal andere 'verklarende' factoren als back-up, het lopen in boa-koppels en de grootte van de werkgever. De precieze duiding van dergelijke samenhang kan niet worden gegeven op basis van de enquêtedata, omdat het niet tot de opdracht behoorde om een verklarend model voor slachtofferschap te onderzoeken (dat vereist een deels andere onderzoeksopzet).

Interviews

Uit de interviews blijkt dat de gedachten over de behoefte aan bewapening – zoals we ook hiervoor naar aanleiding van de enquête al zagen – erg genuanceerd liggen. Veel genuanceerder dan het algemene debat doet voorkomen. De algemene teneur is dat met name respondenten op tactisch en strategisch niveau benadrukken dat een goede training minstens zo belangrijk is en dat er ook gekeken moet worden naar samenwerkingsafspraken, afspraken over de inzet en technische mogelijkheden. Geweld is een gevolg van de taakafbakening.

Hoe politiek-bestuurlijk gemotiveerd de keuzes voor taken van boa's en hun bewapening soms zijn wordt mooi geïllustreerd door de casus van Rotterdam. De burgemeester heeft een helder standpunt: het betreft een geweldsmiddel (geen verdedigingsmiddel) en dat past niet bij (de taak van) boa's. Feit blijft dat de burgemeester verantwoordelijk is voor het handhaven van openbare orde en veiligheid. Daarom ook is de samenwerking met politie een wezenlijk onderdeel van goede arbeidsomstandigheden voor boa's. Voor meer details verwijzen we naar de casus-beschrijvingen.

5.2 Arbeidsomstandigheden: vier casussen

Per casus is ingegaan op de arbeidsomstandigheden van boa's. De uitkomsten zijn weergegeven in onderstaande tekstboxen.

Casus A – Rotterdam | arbeidsomstandigheden openbare ruimte boa's

In de casus Rotterdam – waarbij we ingezoomd hebben op domein 1 – zijn circa 350 boa's werkzaam (allen handboeien, geen wapenstok).[78]

Binnen de toezicht- en handhavingsorganisatie van de gemeente, ook bij de boa's onderling, is er veel aandacht voor de veiligheid van de boa's en de nazorg bij incidenten. Deze aandacht komt naar zeggen mede voort uit de discussie die al langere tijd in het land speelt over geweldsmiddelen en de boa-bonden die zich daarover publiekelijk uitspreken (onder andere over een recent incident in de stad).

Er is een aantal maatregelen ingevoerd om de veiligheid te vergroten:

[77] Pearson correlatie -,316, significant 0,01 (2-zijdig) n=351.
[78] Volgens opgave van Justis.

- Boa's lopen altijd in koppels (boa-koppels);
- Invoering steekwerende vesten en bodycamera's. Alle boa's hebben de beschikking over een bodycamera die – met een buffertijd van 2 minuten – opnames maakt bij activering. Daardoor kan een mogelijke aanleiding voor incidenten worden vastgelegd;
- Professionalisering meldkamer en noodknop op de boa-porto's. Een noodmelding gaat via de meldkamer van de boa's naar de politie en worden door de politie opgepakt als 'assistentie collega';
- Boa's volgen periodiek Integrale Beroepsvaardigheid Trainingen (IBT) waarbij ook aandacht wordt besteed aan de-escalerend optreden (1x per 2 weken);
- Na een incident wordt het bedrijf opvangteam (BOT) ingeschakeld en het is mogelijk om in gesprek te gaan met de maatschappelijke bedrijfsarts. Ook worden zaken besproken met de teamleider of vertrouwenspersoon. Volgens de respondenten is dit voldoende en sluit dit aan bij de praktijk. Het onderwerp is volgens boa's goed bespreekbaar. Er wordt – ook in koppels – actief gevraagd naar het mentale welzijn;
- Incidenten worden geregistreerd. Volgens de respondenten is de meldingsbereidheid bij incidenten groot. Het feit dat boa's altijd in koppels de straat op gaan, draagt waarschijnlijk ook bij aan de meldingsbereidheid.

De geïnterviewde boa's voelen zich over het algemeen veilig tijdens de uitoefening van hun werk. Dit komt doordat ze het gevoel hebben – en uit eerdere ervaringen weten – dat er back-up van de politie is.

Ervaren knelpunten:

- Het maken van een risico-inschatting wordt lastig gevonden door boa's en hun leidinggevenden, omdat sommige situaties anders lopen dan verwacht en gevaarlijker situaties dan bijna niet zijn te voorkomen. Terugtrekken bij plotseling ontstane mogelijk gevaarlijke situaties is niet altijd mogelijk volgens de respondenten;
- Boa's hebben het gevoel veel over zich heen te krijgen. "We zijn snel kop van jut." Dit komt volgens de respondenten ook omdat de boa bij de burger een slecht imago heeft. Om agressie en geweld tegen boa's te voorkomen, is vanuit de organisatie een publiekscampagne ingezet om de positieve kant van het werk van de boa te belichten;
- De direct toezichthouder merkt op dat boa's mogelijk "te zwaar geharnast een situatie ingaan, daarop zijn ze immers IBT getraind. Ze moeten niet vergeten dat dat een worst-case scenario is."

Ook hier speelt de bewapeningsdiscussie, licht een strategische respondent toe. De burgemeester heeft een helder standpunt: het betreft een geweldsmiddel (geen verdedigingsmiddel) en dat hoort niet thuis bij (de taak van) boa's. Dit is (ook) een politiek bestuurlijke keuze. Feit blijft dat de burgemeester verantwoordelijk is voor het handhaven van openbare orde en veiligheid. Daarom ook is de samenwerking met politie een wezenlijk onderdeel van goede arbeidsomstandigheden voor boa's.

Op strategisch/tactisch niveau is geen behoefte aan extra bewapening. De back-up, verbeterde samenwerking met de politie en goede afspraken over de inzet zijn naar verwachting de juiste manieren om een veiliger werkomgeving voor de boa's te realiseren. De (3) boa's die wij spraken in dit kader verschillen van mening over de noodzaak voor het toekennen van extra geweldsmiddelen.

Casus B – Súdwest Fryslân | arbeidsomstandigheden openbare ruimte boa's

In deze casus – waarbij we zijn ingezoomd op domein 1 – zijn circa 14[79] boa's werkzaam (13 handboeien, geen wapenstok, geen pepperspray).

Binnen de toezicht en handhavingsorganisatie van de gemeente, is er aandacht voor de veiligheid van de boa's en de nazorg bij incidenten. Het is echter geen onderwerp dat breed in de organisatie leeft.
Het aantal geweldsincidenten in de gemeente is beperkt (maar wel "te veel"; 3 in een periode van 4 maanden) en er worden bij de organisatie geen signalen ontvangen dat boa's de werkzaamheden onveilig vinden. De respondent is van mening *"dat onze medewerkers goed zijn opgeleid en goed de-escalerend te werk gaan" door "de casus op voorhand inschatten en correct aanvliegen".*

Er is een aantal maatregelen ingevoerd om te zorgen voor een veilige werkomgeving:

- Er wordt veel ingezet in op training (o.a. gecertificeerde trainingen via de Politieacademie) om de organisatie te professionaliseren;
- Er is een geweldsprotocol voor alle gemeentemedewerkers waarin de verschillende stappen staan die een boa kan nemen wanneer deze slachtoffer is geworden van agressie of geweld;
- Er wordt gewerkt in koppels;
- Er zijn vertrouwenspersonen waarmee ongewenst gedrag kan worden besproken.

Casus C – Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten | arbeidsomstandigheden groene boa's

Bij de twee natuurbeheerorganisaties zijn respectievelijk circa 100 (Staatsbosbeheer) en 80 (Natuurmonumenten) groene boa's werkzaam (bijna allen hebben beschikking over handboeien, pepperspray en wapenstok en ongeveer 8 zijn vuurwapendragend).[80]

Binnen de organisaties is de veiligheid van de groene boa's in toenemende mate onderwerp van gesprek. In 2019 is er op initiatief van particuliere groene werkgevers een enquête uitgezet om aandacht te vragen voor de veiligheid van de groene boa.[81] Op dit moment proberen beide organisaties afspraken te maken over hun samenwerking met de politie. Er is al een landelijke verplichting voor de politie om te rijden op prio 1 meldingen (back-up). De te realiseren afspraken dienen in ieder geval te gaan over zaken als aanrijtijden, de invulling van de back-up en wie welke overtredingen oppakt. De wens is een landelijk kader op te stellen opdat de organisaties niet iedere keer in de regio afspraken hoeven te maken.

Voor beide organisaties geldt dat er signalen zijn dat de groene boa's zich onveilig voelen tijdens de uitvoering van hun vak. In veel verschillende situaties kan de situatie snel escaleren. Bovendien opereren groene boa's doorgaans alléén (in tegenstelling tot de domein 1- en domein 4-boa's die vaak in koppels werken) en vaak in afgelegen gebieden. De groene boa krijgt te maken met bijvoorbeeld motorcrossers die op de boa afrijden, dierenactivisten en jeugdgroepen onder invloed van drank.

De organisaties hebben diverse maatregelen genomen om de veiligheid van boa's te bevorderen. Deze maatregelen verschillen enigszins per onderzochte organisatie.

[79] Volgens opgave van Justis. Uit interviews blijkt het om 18-20 fte te gaan.
[80] Volgens opgave van Justis.
[81] Uitkomsten enquête Groene BOA's. Natuurmonumenten, afdeling Audit, Oktober 2019; In opdracht van het Groene BOA Werkgeversoverleg bestaande uit De Landschappen, Sportvisserij Nederland, Leisurelands, Federatie Particulier Grondbezit, de Jagersvereniging en Natuurmonumenten.

Staatsbosbeheer:

- Er ligt een protocol voor geweldsincidenten. Daarin staat dat de werkgever aangifte doet en de boa vervolgens begeleidt. Daarnaast is er een team collegiale opvang voor verdere nazorg;
- Geweldsincidenten worden geregistreerd in het Agressie Registratie Systeem[82] van de overheid;
- Boa's zijn aangesloten op het C2000-netwerk van de politie;
- Boa's hebben meer middelen gekregen: handboeien, wapenstok, pepperspray, (bodycamera in pilotstadium) en steekwerende vesten (de uitschuifbare wapenstok moet nog worden geleverd).

De boa's geven in interviews aan dat er een grote verbetering is gekomen met de komst van de C2000-portofoon en de geweldsmiddelen. Geweldsmiddelen werken naar eigen zeggen preventief en in combinatie met de snelle verbinding met de meldkamer van de politie voelen boa's zich sterker in hun schoenen staan.

Natuurmonumenten:

- Er is een protocol voor geweldsincidenten;
- Op dit moment is er geen incidentenregistratiesysteem waar systematisch meldingen worden bijgehouden. Het bijhouden van incidenten verschilt per gebied/manager;
- Alle boa's hebben een portofoon die is aangesloten op C2000. Of de medewerker van de meldkamer de gevraagde (persoons)gegevens verstrekt verschilt echter per medewerker;
- Een beperkt aantal boa's is vuurwapendragend.

Natuurmonumenten heeft recent nieuwe beleid vastgesteld. Dit beleid moet nog worden geïmplementeerd:

- Aangescherpte veiligheidsrichtlijnen: wanneer en met welke uitrusting ga je wel, niet, alleen of samen en onder welke voorwaarden het veld in;
- Betere uitrusting; meer dan in het verleden. Elke boa hoort te beschikken over een C2000 portofoon, steek/kogelwerend veiligheidsvest. Ook hebben alle boa's een generieke uitrusting met handboeien, wapenstok en pepperspray. Boa's die (i.v.m. grove stroperij) risico lopen om met vuurwapens geconfronteerd te worden, hebben ook een handvuurwapen;
- Naast wettelijke verplichte trainingen en opleidingen zal er, ook voor boa's, een training gesprekstechniek en de-escalerend handelen worden aangeboden;
- Duidelijker onderscheid tussen een boa en een vrijwilliger of medewerker zonder formele bevoegdheden zodat naar de burger toe duidelijker is wie hij/zij voor zich heeft.

In de interviews wordt een aantal mogelijkheden voor verbetering aangedragen:

- Verbetering van de back-up van de politie ten aanzien van de noodhulp en arrestantenvervoer. Concreet voorstel is dat de locatie van de boa altijd zichtbaar is in de meldkamer en dat een prio-1 melding vanuit de politie in een buitengebied ook wordt gedeeld met boa's zodat zij een bijdrage kunnen leveren (specifieke kennis van het gebied);
- Het bespreken van incidenten achteraf, onderling;
- Een back-up systeem opzetten om collega's (boa's) onderling te hulp te schieten.

[82] https://www.agressievrijwerk.nl/themas/r/rijk/aro#:~:tekst=Het%20Agressie%20Registratiesysteem%20Overheden%20(ARO,Agressie%20en%20Geweld%20Derden%20Rijk.

Casus D – NS | arbeidsomstandigheden ov-boa's

Bij zijn circa 3700 domein 4 boa's werkzaam (waarvan ca 700 met handboeien zijn uitgerust). [83]

We onderscheiden hier de hoofdconducteur, die vooral een toezichthoudende rol heeft op orde, rust, veiligheid en goede bedrijfsgang en voornamelijk inzet op serviceverlening, punctualiteit en controle, en de medewerker Veiligheid en Service (V&S), die informatie gestuurd wordt ingezet voor veiligheid en waar mogelijk service. De V&S medewerker is RTGB getraind.

De veiligheid van medewerkers maakt integraal onderdeel uit van het arbeidsomstandighedenbeleid.
Er zijn volgens de boa's die wij spraken goede regelingen rondom opvang, melding en registratie en nazorg bij incidenten. Er is onder andere een 24/7 wachtdienst, registratiesysteem, melding bij teammanagers en nazorg voor getroffen medewerkers. Ook is er een scala aan professionele (medische fysiek/mentaal) zorg.

Er zijn verschillende maatregelen genomen om de veiligheid van de boa's (en de sociale veiligheid) te verbeteren. Nadat er in 2015 een incident plaatsvond zijn (opnieuw) maatregelen afgekondigd ter verbetering van de sociale veiligheid in treinen en op stations. Mede als gevolg daarvan is er overleg over veiligheid tussen NS en de politie op strategisch, tactisch en operationeel niveau, worden camera's in de trein en op het station ingezet, dubbele bemensing op hot times en hotlines, zijn er voor grote stations aangewezen aanspreekpunten bij de politie, wordt informatie gedeeld, en vindt er ook met andere ov-bedrijven overleg plaats over veiligheid.

V&S boa's beschikken over handboeien zodat zij voor en na een constatering een verdachte kunnen boeien. Dit wordt nuttig en zinvol gevonden, immers de politie is er niet meteen bij. Daarnaast dragen de boa's op aangewezen lijnen en tijden steekwerende vesten. Hoofdconducteurs beschikken niet over beschermingsmiddelen.

Overall zijn respondenten van de verschillende niveaus redelijk tevreden over hun veiligheid, ook over de veiligheid in en om het spoor in het algemeen en het relatief beperkt aantal incidenten gegeven de grote aantallen reizigers. Toch zijn er signalen dat boa's zich in bepaalde situaties onveilig voelen. Dit is vooral het geval bij grote groepen mensen (demonstraties, evenementen). Daarnaast is er ook sprake van een verruwing van reizigers en bezoekers, aldus de boa's. Er zijn voorbeelden waarin de ov-boa's aan de linie hebben gestaan naast (en soms voor) de politie (maar dan zonder middelen). Boa's, zo wordt in een gesprek toegelicht, worden door de politie incidenteel gevraagd voor ondersteuning. Hoewel dat tegen het beleid van de werkgever is, voelen sommige boa's de wettelijke verplichting de politie in haar taak te ondersteunen. Dit "staat in de politiewet, en met ambtseed/belofte zweert of belooft de boa het ondersteunen van de politie dus ook daadwerkelijk te doen". "Als je aangewezen bent door een algemeen opsporingsambtenaar dan handel je in zijn/haar opdracht". Dit kan resulteren in meer risicovolle situaties waar boa's optreden, en slachtoffer worden van agressie en geweld.

Er is bij de respondenten geen behoefte aan een uitbreiding van de uitrusting. Een eventuele uitbreiding van middelen (wapenstok) dient volgens hen alleen te gebeuren voor specifieke teams die deze alleen op juiste momenten/plekken inzetten. Een deel van het V&S personeelsbestand is naar verwachting niet in staat tot correcte geweldstoepassing, geven (ook) geïnterviewde boa's aan.
Als er een verbetering van de veiligheid van de werknemers nodig is, dient niet alleen aan beschermingsmiddelen te worden gedacht, maar ook aan andere maatregelen (samenwerking, technische maatregelen, inrichting organisatie, etc.) aldus de werkgever. Daarbij past volgens de directie van het bedrijf een wapenstok niet bij een servicegerichte omgeving.

[83] Volgens opgave van Justis.

5.3 Ondersteuning door politie

Bij risico's op geweld tegen boa's kan een boa een noodoproep doen en back-up vragen bij de politie. Hoewel we dit zien als een onderdeel van de samenwerking tussen boa's en politie, gaan we er hier nogmaals, nu apart, kort op in.

Enquête boa's

Zoals we al zagen (figuur 5.8) is minder dan de helft van de geënquêteerde boa's tevreden over de back-up die hij/zij krijgt bij gevaarlijke situaties van collega's, politie en anderen: 40% tevreden boa's in domein 1, 44% in domein 2 en 41% tevreden in domein 4. De voornaamste reden voor deze lage tevredenheid is, zo blijkt uit de toelichtingen, dat de politie soms (te) lang op zich laat wachten. Daarnaast wordt in de toelichtingen ook wel aangegeven dat de politie moeilijk of niet bereikbaar is en/of door onderbezetting niet beschikbaar. Tegelijkertijd geeft een iets kleinere maar zeker niet te verwaarlozen groep aan *wel* tevreden te zijn. 36% boa's in domein 1, 30% in domein 2 en 36% in domein 4.

Uit een verdere analyse van de data blijkt dat er geen samenhang is tussen de tevredenheid over de back-up en de grootte van de werkgevers (50 of meer boa's actief versus minder dan 50 boa's actief). Het is dus niet zo dat grotere (en daarmee mogelijk meer georganiseerde) werkgevers tot de betere uitvoering van back-up afspraken komen.

Interviews

In de interviews is ingegaan op de samenwerking met de politie in geval van risico's op geweld jegens boa's. Uit de interviews komt een positiever beeld naar voren: in de meeste gevallen is de politie snel ter plaatse om assistentie te verlenen. Noodmeldingen worden opgepakt als 'assistentie collega' en er wordt met eerste prioriteit door de politie op geacteerd.

Voor de twee grootste organisaties (Rotterdam en NS) geldt dat men redelijk tevreden is over de back-up van de politie. Voor gemeente Súdwest Fryslân in een landelijker omgeving en de natuurbeheerorganisaties Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten geldt dit in mindere mate. De lange aanrijtijden en de bemensing van de politie zijn aandachtspunten waardoor de back-up niet altijd (snel genoeg) wordt opgepakt. Ook de vindbaarheid voor de back-up is lastig in niet altijd even toegankelijke natuurgebieden.

Een ander aandachtspunt is borging en consistentie van afspraken. Al eerder is genoemd dat de samenwerking tussen boa's en politie beperkt geborgd is en afspraken verschillen per eenheid, per basisteam en per persoon. Ditzelfde geldt – hoewel naar zeggen in mindere mate – ook voor de back-up. Twee van de vier organisaties geven aan dat er bij gelegenheid verschillend wordt geacteerd op de noodknop.

Er is niet voor niets veel focus op de back-up in geval van nood, waarbij de arbeidsveiligheid van boa's in het geding is. Maar dit kan niet los worden gezien van het maken van afspraken over taken, het samen

optrekken (gezamenlijke acties bijvoorbeeld bij Staf Grootschalig- en Bijzonder Optreden; SGBO), in koppels boa/politie werken, regulier contact onderhouden etc. We merken op dat de back-up (assistentie collega) doorgaans wordt opgepakt door de nooddienst van de politie, dat betreft niet noodzakelijkerwijs dezelfde politiebeambten die boa's kennen van het 'samen optrekken' of informatie uitwisselen. Voor meer details verwijzen we naar de casus-beschrijvingen.

5.4 Ondersteuning door politie: vier casussen

Per casus is ingegaan op de ondersteuning door de politie. De uitkomsten zijn weergegeven in onderstaande tekstboxen.



Casus A – Rotterdam | ondersteuning politie openbare ruimte boa's

Opdat boa's veilig kunnen werken zijn er strikte afspraken gemaakt met de politie over operationele samenwerking, ondersteuning en back-up. In voorkomende gevallen kan een boa een noodhulpmelding maken via de noodknop op de portofoon. Deze is verbonden met de meldkamer van de gemeente, die deze direct de politiemeldkamer in schakelt. Noodhulpmeldingen worden door de politie opgepakt als assistentie collega en worden direct opgevolgd, wat betekent dat met prio 1 politieversterking ter plaatse wordt gestuurd.

Recent is er een geweldsincident geweest waarbij meerdere boa's het slachtoffer zijn geworden van agressie en geweld. Dit incident is geëvalueerd. Daaruit zijn verbeterpunten afgeleid die onder andere betrekking hebben op het interne (boa-)proces in geval van nood (wie stapt bij een (potentieel) incident naar achteren om de meldkamer te instrueren) en de noodhulpprocedure met de politie.

Er wordt gezocht naar een passende, sneller manier van communiceren in geval van nood. De huidige werkwijze kent een tussenstap (melding bij gemeente en dan pas melding bij politie) die tijd kost. Eén van de mogelijkheden is dat Rotterdam als gelieerde overstapt op C2000. Op dit moment worden de consequenties daarvan in kaart gebracht (o.a. financieel en gevolgen voor andere gemeentelijke diensten).

In 2019 is het gezamenlijke traject Versterking Samenwerking ingezet, waarmee samenwerkingsvormen tussen handhavers en de politie worden gefaciliteerd en aangemoedigd. Om de veiligheid van handhavers te vergroten, is de ambitie om de samenwerking tussen handhavers en de politie verder te versterken.



Casus B – Súdwest Fryslân | ondersteuning politie openbare ruimte boa's

In het toezichtmodel, waar de afspraken over de samenwerking met de politie zijn vastgelegd, stelt de politie dat in alle gevallen waarin agressie dreigt door de politie assistentie gegarandeerd is.
Voorts zijn afspraken opgenomen over de communicatie tussen boa's en politie. De boa's van de gemeente en de politie hebben portofoons met het communicatiesysteem C2000 ter beschikking en kunnen onderling met elkaar communiceren via het gelieerde kanaal. Dat betekent dat er in geval van nood direct kan worden gevraagd om 'assistentie collega'.



Casus C – Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten | ondersteuning politie groene boa's

Zoals we eerder zagen zijn er voor Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten verschillende afspraken met de politie. Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten hebben op landelijk niveau afspraken met de politie over het gebruik van C2000. Echter in het verlengde daarvan zijn geen nadere afspraken over de samenwerking gemaakt. Lokaal, per politie basisteam, worden afspraken gemaakt en ingevuld. Er zijn onder andere afspraken over de back-up in geval van nood: noodoproepen worden opgepakt als 'assistentie collega' en de politie pakt dit op als primaire taak.

Verbeterpunten voor beide organisaties liggen met name in de eenduidigheid van de samenwerking én beschikbare capaciteit bij de politie voor inzet in het buitengebied. Tussen de gebieden en basisteams zijn er grote verschillen en die vertalen zich ook in de wijze waarop back-up wordt verleend. Hier wordt ook een aanspreekpunt bij de politie voor groene boa's gemist. Er hoort een aanspreekpunt per basisteam te zijn: de milieucoördinator. In de praktijk is niet in elk basisteam een milieucoördinator aanwezig.

Vaak verloopt deze back-up goed – maar niet altijd snel genoeg. Bij een noodoproep pakt de politie dit op als hun primaire taak en geeft hier goed invulling aan. Maar het komt voor dat de back-up van de politie lang duurt. Dit komt, zo wordt aangegeven, doordat de natuurgebieden uitgestrekt zijn en daarom vér van assistentie, of omdat de politieagenten niet bekend zijn met het terrein, of dat de politie niet de juiste middelen heeft om er te komen. Bij dit laatste moet gedacht worden aan een dienstwagen die niet geschikt is voor de natuurgebieden.

Casus D – NS | ondersteuning politie ov-boa's

Er zijn landelijk en in LVA's afspraken gemaakt met de politie over de back-up in noodgevallen.
Alle geïnterviewde respondenten zijn redelijk tevreden over de gemaakte afspraken. In bepaalde gevallen echter kan de politie nadrukkelijker aanwezig zijn, aanrijtijden verkorten, of kijken naar het uitbreiden van capaciteit en inzet. Een mogelijk knelpunt is voorts dat er -in ieder geval op tactisch en operationeel niveau – het gevoel bestaat dat de vervoerder geen heldere visie heeft over de taken van de V&S-boa's. Dit refereert aan een langlopende interne discussie over de mate waarin de vervoerder dient in te zetten op veiligheid (veiligheid versus service). Dat levert intern maar ook extern verwarring op over taakafbakening ten opzichte van de politie en de inzet bij gevaarlijke(r) situaties.

Een direct toezichthouder constateert dat sommige ov-boa's erg snel en fel reageren. Eventuele uit de hand gelopen incidenten waarbij de boa onbevoegd geweld heeft toegepast worden door de direct toezichthouder ook met hen/de organisatie besproken. Waar nodig kan dit ook leiden tot een herziening van afspraken tussen de vervoerder en de politie. Merk op, het betreft hier een relatief klein aantal boa's; de meerderheid van de ov-boa's handelt juist (proportioneel).

5.5 Professionalisering

Interviews

Zoals in hoofdstuk 4 beschreven geven de meeste werkgevers en boa's aan dat boa's afgelopen jaren flink zijn geprofessionaliseerd. In alle vier de casussen is hier in meer of mindere mate op ingezet. Met als kanttekening dat dit – zo vertellen respondenten die een overzicht hebben – vooral geldt voor grote gemeenten en organisaties. Kleine werkgevers blijven hierin achter. Het oude imago van 'Melkertbaan' dat de boa's decennia hadden bij burgers en politie is naar zeggen van respondenten grotendeels verdwenen. Toch is het niveau van boa's volgens een geïnterviewde direct toezichthouder nog steeds niet toereikend. Zo is de kwaliteit van de processen-verbaal voor verbetering vatbaar getuige het aantal geretourneerde processen-verbaal, en blijkt uit "waar het fout gaat bij de toepassing van geweldsmiddelen dat boa's vaak eigen bevoegdheden niet kennen". Ook de enquête-uitkomsten (figuur 5.6) laten zien dat er mogelijkheden

voor verbetering zijn. Zo hadden we verwacht dat alle boa's – en in ieder geval alle boa's met handboeien, of een (ander) geweldsmiddel – afgelopen jaar een training over geweld- en gevaarsbeheersing hebben gehad. Dat bleek bij een op de vijf boa's (domein 1 en 2) niet het geval en het bleek in het openbaar vervoer eerder uitzondering dan regel. Ook iets als intervisie over het voorkomen van en omgaan met agressie en geweld bereikt nu nog slechts een beperkte groep.

Professionalisering behelst natuurlijk veel meer en hangt onder andere samen met instroomeisen van boa's in spé (deze verschillen per werkgever), boa-opleidingen (er zijn verschillende opleidingen met verschillende niveaus variërend van de driejarige MBO opleiding Handhaver Toezicht en Veiligheid tot 'LOI cursussen'), de eindtermen van de examens, interne opleidingen (of deze er zijn en wat deze behelzen verschilt per werkgever) et cetera. Binnen de mogelijkheden van dit onderzoek hebben we hier niet verder naar gekeken. Het zou apart aandacht mogen verdienen om de stand van opleidingen – en algemener 'de professionalisering' van boa's – verder uit te diepen.

5.6 Resumé

- Boa's worden slachtoffer van agressie en geweld. In het jaar voor de coronacrisis (voor 15 maart 2020) werd:
  - 95% slachtoffer van verbale agressie;
  - 68% van intimidatie;
  - 58% van fysieke agressie.

  Boa's geven aan dat er sprake is van een toename van agressie en geweld ten opzichte van het jaar daarvoor.
- Deze percentages lijken op basis van eerdere studies hoger dan de percentages bij de politie. Het is vreemd dat er geen periodiek, meerdere beroepsgroepen – inclusief boa's – omvattende, monitoring bestaat van slachtofferpercentages per beroepsgroep vergelijkbaar met de veiligheidsmonitor voor de bevolking (JenV/CBS). De meerderheid van de werkgevers houdt een incidentenregistratie bij maar dat is heel andere informatie dan voorgenoemde slachtoffercijfers.
- Werkgevers nemen diverse maatregelen om een veilige(r) werkomgeving voor de boa's te realiseren. Toch zijn boa's beperkt tevreden over de inspanningen van de werkgever bij de opvang van eventuele boa slachtoffers (55% tevreden) en het voorkomen van (de gevolgen van) incidenten (33% tevreden). Dat biedt ruimte voor verbetering.
- Over de behoefte aan, en noodzaak van, bewapening verschillen de opvattingen flink.
  - Over de behoefte aan (meer) bewapening verschillen de meningen flink. Ruim de helft van de boa's (54%) wenst te beschikken (meer) bewapening, de grote minderheid wil dat dus niet;
  - Behoeftes verschillen tussen de domeinen openbare ruimte (63%), groene boa's (37%) en ov-boa's (51%), maar ook binnen de domeinen;

- Door diegenen die behoefte hebben aan meer bewapening wordt aangeven aan dat een wapenstok nodig is om grote groepen op afstand te kunnen houden, om zich te kunnen verdedigen en vanwege de preventieve werking;
- Diegenen die *geen* behoefte hebben aan meer bewapening, bijna de helft van de boa's, benadrukt dat communicatie belangrijker is dan bewapening. *"Mijn mond is mijn sterkste wapen. Wapens kunnen ergere vormen van agressie opwekken."*;
- Het zijn vooral de boa's die zich onveilig voelen bij de uitoefening van het werk en die eerder slachtoffer zijn geworden die behoefte hebben aan meer bewapening. Dit hangt ook samen met ontevredenheid over back up, niet werken in koppels en in dienst zijn van grotere werkgevers.

- Benadrukt wordt dat goede afspraken over taken en de samenwerking met de politie en een goede training nog relevanter zijn dan 'meer bewapening' om te komen tot veilige(r) werksituaties voor boa's.
- De back-up in geval van nood, waarbij de arbeidsveiligheid van boa's in het geding is, is een belangrijk aspect van de samenwerking tussen boa's en politie. Minder dan de helft van de geënquêteerde boa's is tevreden over de back-up die hij/zij krijgt bij gevaarlijke situaties van collega's, politie en anderen. Een knelpunt ten aanzien van de back-up is dat de politie in voorkomende gevallen (te) lang op zich laat wachten.
- Enkele landelijke werkgevers hebben met de politie afspraken op hoofdlijnen gemaakt. De samenwerkingsafspraken over de back-up zijn in voorkomende gevallen lokale afspraken waardoor eenduidigheid ontbreekt.

6 Bijzondere omstandigheden: coronacrisis

Begin 2020, te midden van het veldwerk van onderhavig onderzoek, werd ook Nederland getroffen door het coronavirus. Om de verspreiding van het coronavirus zo veel mogelijk tegen te gaan, heeft de regering vanaf 15 maart noodmaatregelen getroffen. Handhavers – boa's en politie – zijn ingezet om ervoor te zorgen dat de maatregelen worden nageleefd. In dit hoofdstuk gaan we in op deze bijzondere omstandigheden en wat dat betekende voor de taken en arbeidsomstandigheden van boa's en de samenwerking met de politie. Dit hoofdstuk is gebaseerd op documentonderzoek, de uitkomsten van de enquête en de interviews in het casusonderzoek. De uitkomsten voor de verschillende casussen zijn (ook) weergegeven in aparte tekstboxen (opgenomen in 6.6). Het veldwerk van het onderzoek liep – nadat medio maart een korte tijd halt werd gemaakt – vanaf medio mei tot september. De coronacrisis is op dat moment echter nog niet afgelopen. Op het moment van schrijven verandert de situatie verder en neemt een andere wending. De sfeer wordt grimmiger en de druk op politie en boa's om forser te handhaven neemt toe.

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag:

> *Wat betekende de coronacrisis voor de taken, arbeidsomstandigheden en samenwerking met de politie? Wat ging er goed en dient behouden te blijven?*

6.1 Wettelijk kader en landelijke afspraken

Sinds 15 maart 2020 zijn noodmaatregelen in werking getreden om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan. Deze noodmaatregelen zijn vastgesteld door de veiligheidsregio's in noodverordeningen (Art. 39 Wet Veiligheidsregio's; art. 176 Gemeentewet).

Op 27 maart 2020 is de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar gewijzigd opdat boa's – met de politie – de noodmaatregelen kunnen handhaven. Zo kunnen boa's organisaties, ondernemers en burgers aanspreken op het niet naleven van de maatregelen. Deze wijzigingsregeling verduidelijkt dat boa's in domein 1 (openbare ruimte) ook bevoegd zijn tot opsporing van overtredingen van noodverordeningen die verband houden met het coronavirus. Verder maakt deze regeling ook boa's in de domeinen 2 en 4 daartoe bevoegd, omdat de via het noodrecht verboden gedragingen zich voordoen in het publieke domein. De overtreding van noodverordeningen is strafbaar gesteld in artikel 443 van het Wetboek van Strafrecht (Sr). (Staatscourant 2020 nr. 19421 27 maart 2020). Concreet betekent dit dat de boa's, in geval van overtreding van de maatregelen, betrokkene(n) kunnen aanspreken en waarschuwen, en zo nodig kunnen bekeuren.

Landelijke afspraken

Landelijk wordt zo de nadruk van de werkzaamheden van boa's (voorjaar 2020) op de handhaving van de corona-maatregelen gelegd, zo stelt ook de Minister van Justitie en Veiligheid in diverse brieven. Het is daarbij volgens de minister essentieel dat boa's en politie operationeel goed samenwerken, voorzien in operationele samenwerkingsafspraken, inclusief back-up in geval van escalatie, en dat men over voldoende middelen beschikt ten dienste van de veiligheid bij de taakuitvoering. De minister zegt, in onder andere het algemeen overleg april 2020, dat de middelen waarover de betreffende boa's bij de taakuitvoering beschikken, zien op geweldsmiddelen en middelen die gelegen zijn in de sfeer van uitrusting. Daaronder kunnen ook beschermingsmiddelen vallen, zoals bijvoorbeeld mondkapjes. Dit is een verantwoordelijkheid van de boa-werkgevers.[84]

Het OM stelde een landelijke instructie op ten behoeve van de handhaving – op basis van de model noodverordening – waarmee een praktische vertaling wordt gemaakt van de wet naar de uitvoering. In deze instructie – bedoeld voor zowel boa's als politie – staat bijvoorbeeld hoe dient te worden opgetreden en hoe vervolgens kan worden opgetreden als er geen gehoor wordt gegeven aan de waarschuwing. Zo is (in de eerste beleidslijn voor handhaving van de noodverordening) opgenomen dat bij minderjarigen het uitgangspunt is eerst te aanspreken, dan te waarschuwen en pas dan te verbaliseren. Voor meerderjarigen is dit uitgangspunt niet in de beleidslijn opgenomen. Wat overigens niet betekent dat er nooit eerst gewaarschuwd wordt. Het is ter beoordeling aan de verbalisant of een waarschuwing in het betreffende geval op zijn plaats is.[85] Er is uitgelegd in welke gevallen verbaliserend wordt opgetreden en in welke gevallen dat met een feitgecodeerd[86] proces-verbaal mogelijk is – en waar dus boa's kunnen optreden. Vervolgens wordt die feitgecodeerde werkwijze uitgewerkt.[87]

De precieze regels en voorschriften worden echter opgesteld in de 25 veiligheidsregio's in het land. Deze zijn gebaseerd op het model en wijken soms op onderdelen af als lokale omstandigheden daartoe aanleiding geven. Dit betekent dat, hoewel de instructie ten aanzien van de feitgecodeerde handhaving voor alle regio's gelijk is, voor de daadwerkelijke inzet per veiligheidsregio verdere (en niet altijd eensluidende) afspraken moesten worden gemaakt.

6.2 Inzet van boa's

Enquête werkgevers en boa's

Volgens opgave van de geënquêteerde werkgevers en boa's hebben in circa 80% van de gevallen boa's er taken bijgekregen, namelijk de handhaving van de noodverordening, met als belangrijkste basisregel om 1,5 meter afstand te houden. Dit wordt door 79% van de werkgevers en door 82% van de boa's in de enquêtes genoemd. Dit betekende niet alleen de handhaving op noodverordening, maar ook minder of geen

[84] Verslag van een schriftelijk overleg Politie, 29628, Tweede Kamer, Vastgesteld 16 april 2020.
[85] Schriftelijke toelichting OM.
[86] Het betreft alle zaken die met gebruikmaking van een feitcode geautomatiseerd in de strafrechtketen worden verwerkt. Zie ook toelichting in hoofdstuk 2.
[87] OM Instructie feitcode D526 handhaving noodverordening COVID-19.

reguliere werkzaamheden. Uit de toelichting van boa's in de enquête: *"De openbare ruimte maakte plaats voor het handhaven van de openbare orde, de noodverordening." "Ik was handhaver, nu ben ik gewoon een stormtrooper die jaagt op mensen en een onzichtbare vijand"* Voor de ov-boa's kwam er op een gegeven moment ook de handhaving op de mondkapjesplicht bij. Dit was niet vanaf het begin, eerder werden ov-boa's *juist niet* ingezet op controle (ook niet op controle van vervoersbewijzen).
Niet alleen de inzet per domein en per werkgever was anders, ook de context waarin boa's opereerden. Doorgaans was het rustiger op straat, kwamen meer jongeren en grotere groepen burgers bijeen in parken en natuurgebieden, en waren er minder reizigers in het openbaar vervoer maar was dit een ander publiek. "*Veel vaker jongeren die bij elkaar komen in de gebieden, op plekken waar ze niet mogen komen, kampvuren maken, vernielingen plegen en rotzooi achterlaten*" (groene boa).

Interviews
In relatief korte tijd moesten de boa's worden voorbereid op hun nieuwe corona-taken. Dit is een uitdaging geweest blijkt uit een interview met het OM, omdat een landelijk aanspreekpunt ontbreekt. Daarbij waren er in voorkomende gevallen ook lokale verschillen in de instructies (omdat voorzitters van de veiligheidsregio's verschillende invullingen gaven aan de noodverordeningen), en volgden verschillende instructies elkaar snel in de tijd op. Via verschillende wegen is dit – naar zeggen van het OM – toch redelijk gelukt, maar de kwaliteit van de processenverbaal blijkt matig, constateert het OM. Ruim de helft van de zaken moest retour verbalisant voor aanvulling/verbetering. Ook ziet het OM grote landelijke verschillen qua aantallen processenverbaal wat wijst op verschillende (mate van) inzet.

Vanaf het begin speelt er ook een discussie over wiens taak het nu is om de noodverordening te handhaven: de politie of de boa. In de casussen zien we dit met name terug bij Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten, en NS.

In de casussen zien we voorbeelden van hoe de handhaving op de noodverordening prioriteit krijgt boven de reguliere boa-taken, waarvoor eigenlijk geen tijd meer is. Bij de gemeente Súdwest Fryslân en een natuurbeheerorganisatie worden extra fte of meer uren ingezet om ook in het weekeind en tijdens avond/nacht te kunnen handhaven.

Aanvankelijk was de inzet van boa's in alle casussen gericht op terughoudend en waarschuwend opgetreden, maar hierin is gaandeweg verandering gekomen. In Rotterdam bleek het aanvankelijk niet duidelijk dat de overtreders die een proces-verbaal ontvingen ook direct een strafblad konden krijgen[88]. Nadat dit duidelijk werd, is men ook terughoudender gaan opgetreden. Er waren flinke uitdagingen voor de boa's, deze lagen met name in het afstappen op grote groepen mensen om hen te wijzen op de 1,5 meter

[88] De aantekening in justitiële documentatie (strafblad) bij overtreding van de coronamaatregelen is najaar 2020 weer teruggedraaid. Bron: Nota van wijziging ontvangen 30 september 2020. Tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (Tijdelijke wet maatregelen covid-19). TK 35 526 nr. 24. Vergaderjaar 2020-2021.

regel, en later ook om mensen te wijzen op hun mondkapjesverplichting. Met name toen het, na een periode met een strengere lockdown, mooi weer werd en mensen er op uit trokken.

6.3 Samenwerking met politie

Enquêtes

De helft van de geënquêteerde werkgevers merkt op dat de samenwerking met de politie is verbeterd tijdens de coronacrisis. Ook communicatie tussen collega's onderling en met boa's uit andere gemeenten is genoemd. De informatiedeling is verbeterd.

Interviews

De interviews in de casussen laten zien dat op strategisch, tactisch en uitvoerend niveau een betere samenwerking is gegroeid tussen boa's en de politie, maar ook met andere partners zoals burgemeesters en provincies. Er zijn diverse crisis overleggen geweest waarbij verschillende werkgevers ook onderling bijeenkwamen. Alle ov-bedrijven bijvoorbeeld kwamen elke twee weken bijeen voor crisisberaad. In samenwerking met de (direct) toezichthouders zijn in de veiligheidsregio's de noodverordeningen uitgewerkt tot praktische werkinstructies voor boa's.

Natuurlijk waren er ook zaken in de samenwerking die minder goed verliepen. Zo bleek het voor de (landelijke) vervoerder uit het casusonderzoek een uitdaging om met alle 25 veiligheidsregio's, die er verschillende regels op na hielden, afspraken te maken over de inzet op handhaving door hun boa's.

De gezamenlijke corona-focus van de boa's en politie leidt ook tot verbeteringen in de samenwerking in de uitvoering. Veel genoemde voorbeelden van boa's in de interviews zijn:

- De externe samenwerking (met politie en andere ketenpartners) heeft een boost gekregen;
- Er waren diverse acties waar boa's en politie samenwerkten, met name bij (verwachte) drukte;
- Door de coronacrisis werken verschillende ketenpartners nauwer samen en wordt informatie makkelijker met elkaar gedeeld. "*We hangen met onze porto's nu gewoon aan de noodhulp.*";
- "*We kunnen nu veel beter de politie ondersteunen en meldingen overnemen. De OC* [operationele coördinator] *weet ons beter te bereiken daardoor en de samenwerking wordt beter.*";
- Ook verbetering van de interne samenwerking (boa's onderling en leidinggevenden) is genoemd. Er wordt meer saamhorigheid tussen boa's ervaren (betere sfeer). Een goede communicatie en waardering van werkgever;
- Er is meer aandacht voor boa's in media en van de centrale overheid, "*door corona weet heel Nederland wat een boa is*".

Voor meer details verwijzen we naar de casus-beschrijvingen in paragraaf 6.6.

6.4 Arbeidsomstandigheden

Slachtofferschap agressie en geweld

De veranderde taken (en context) impliceren ook andere werkomstandigheden voor de boa's.

Enquêtes

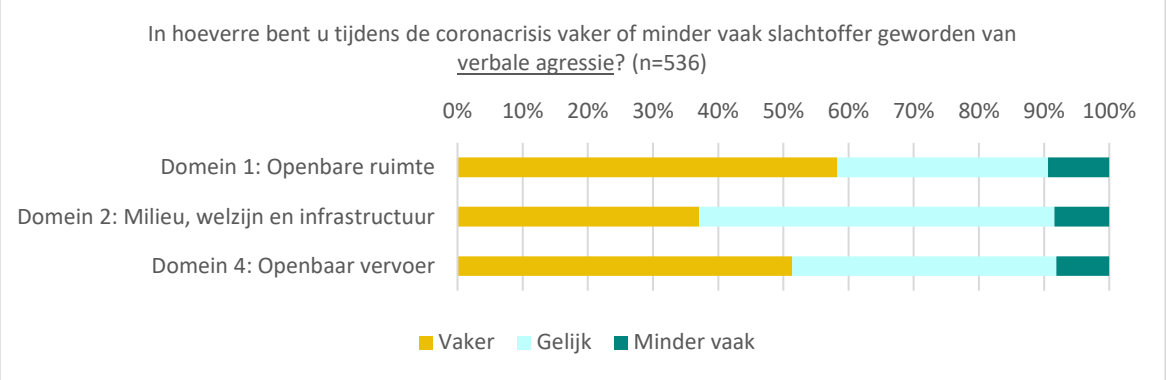
In de enquête is boa's gevraagd in hoeverre zij tijdens de coronacrisis vaker of minder vaak slachtoffer zijn geworden van agressie en geweld. De uitkomsten zijn weergegeven in figuren 6.1 tot en met 6.3.

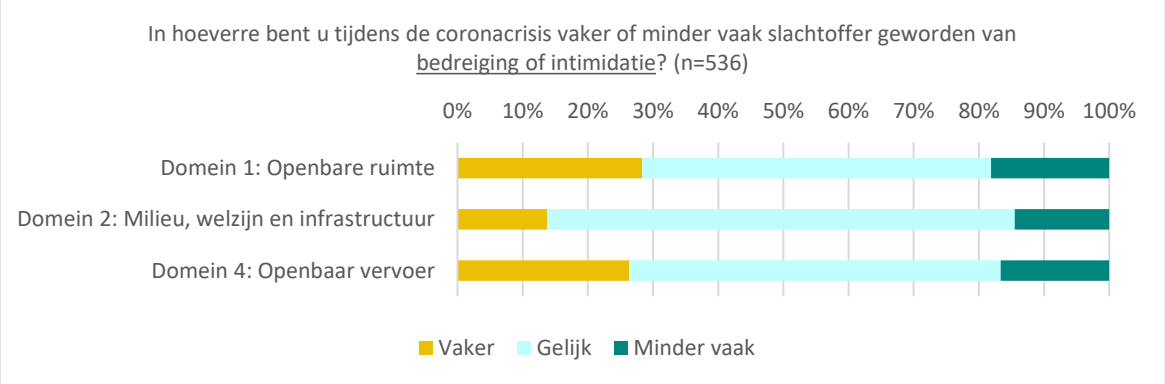
We zien dat boa's vaker dan voorheen slachtoffer zijn geworden van agressie en geweld. De toename zit hem met name bij verbale agressie, waarbij openbare ruimte boa's en ov-boa's weer ongeveer vergelijkbaar zijn. Daarnaast is er een groep boa's die aangeeft minder vaak slachtoffer te worden van agressie en geweld. Dit is te verklaren, omdat er minder burgers op straat zijn/waren, en mogelijk ook omdat er in het begin van de periode is gewerkt met aparte diensten en minder inzet van boa's. De toename van niet alleen het verbale geweld, maar ook de bedreigingen en fysiek geweld is substantieel en de toename is – althans bij domein 1 en 4 – groter dan de afname. Uit een verdere analyse blijkt dat diegenen die aangeven vaker slachtoffers te zijn van geweld in corona-tijdperk ook in pre-coronatijd relatief vaak slachtoffer waren. Dit geldt voor alle geweldsvormen.

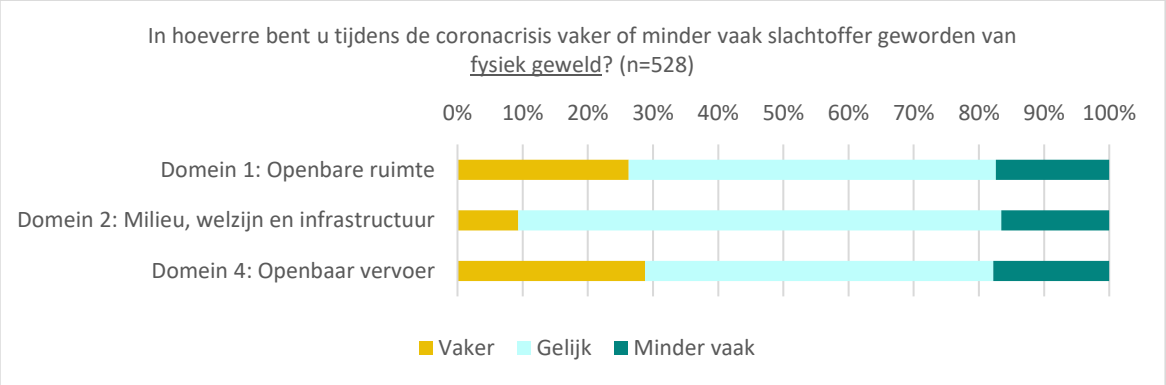
Uit de registraties van de politie blijkt ten opzichte van het pre-coronatijdperk sprake te zijn van enige toename van het aantal tegen boa's gepleegde feiten. Het gaat vooral om relatief hoge aantallen meldingen en aangiften van belediging.[89]

[89] Schriftelijke toelichting politie.

Figuur 6.1, 6.2 en 6.3. Slachtofferschap van boa's van agressie en geweld tijdens coronacrisis (periode 15 maart 2020 tot 15 augustus 2020) [90]







Bron: DSP-groep enquête onder boa's

Extra maatregelen werkgever

Enquête

Werkgevers hebben in deze corona-periode extra maatregelen ingezet, zo geeft 80% van de geënquêteerde boa's aan. Een deel van de maatregelen is bedoeld om de verspreiding van het virus tegen te gaan en een deel om agressie en geweld, en de gevolgen daarvan, te voorkomen. 20% geeft aan dat de werkgever geen specifieke maatregelen heeft genomen.

[90] De enquête is stapsgewijs uitgezet vanaf begin juni en sloot medio augustus 2020.

Door de werkgever genomen maatregelen zijn:

- Verstrekken van desinfecterende middelen (76%);
- Verstrekken van handschoenen (68%);
- Verstrekken van mondkapjes (55%);
- Instructie om sneller dan voorheen bij dreigende situatie terug te trekken en opschaling naar politie(optreden) in te zetten (31%);
- Verstrekken van veiligheidsbrillen (31%);
- Vaker boa's in (boa)duo's laten werken (18%);
- Intensivering van samenwerking met politie (16%);
- Meer boa's inzetten (13%).

Ook genoemd door de geënquêteerde werkgevers zijn (5% of minder en open antwoorden): vaker boa's in koppels boa-politie laten werken, meer intervisie voor boa's over het voorkomen van, en omgaan met, agressie en geweld, extra trainingen gericht op geweld- en gevaarbeheersing, instructies om terughoudend op te treden en het aanspreken van grote groepen te vermijden en het (tijdelijk) afzien van handhaven.

Interviews

In de casusonderzoeken zien we dat in alle organisaties er extra middelen en/of menskracht wordt ingezet om de handhaving van de noodverordening veilig te realiseren en in voorkomende gevallen extra drukte aan te kunnen (met name groene boa's). In Rotterdam en bij Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten is de back-up door de politie verbeterd.

In de maatschappelijke discussie tijdens de eerste maanden van de crisis was er veel aandacht voor de beschikbaarheid van geweldsmiddelen ten dienste van de veiligheid bij de taakuitvoering. Uit de enquête, noch uit de interviews, blijkt dat er voor boa's extra geweldsmiddelen beschikbaar zijn gesteld. Wel is in deze periode door de minister aangekondigd dat de mogelijkheden worden verruimd en er een pilot wordt voorbereid voor de toepassing van de korte wapenstok.[91]

6.5 "Never waste a good crisis"

De gezamenlijke focus zoals die zich tijdens de coronacrisis voordeed, biedt ook kansen voor de toekomst. Wat dient volgens boa's, hun werkgevers en de politie behouden te blijven?

Enquête boa-werkgevers en boa's

Zo goed als alle geënquêteerde werkgevers noemen zaken die beter lopen dan voorheen en die ze graag behouden. Vaker genoemde punten zijn:

[91] Brief van minister van Justitie en Veiligheid Grapperhaus aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 5 juni 2020, Veiligheid van boa's.

- Samenwerking met externen. De samenwerking met de politie (veel genoemd) is verbeterd. Dat betekent goede informatie deling, goede afgrenzing van taken en bevoegdheden. Er is meer contact en er zijn korte(re) lijnen met de (direct) toezichthouder;
- Intern. De getoonde flexibiliteit, inzet en bereidwilligheid van de betrokken boa's. Goede communicatie met collega`s onderling, ook met bijvoorbeeld collega's van openbare orde en veiligheid (OOV). De mogelijkheden voor flexibele inhuur van boa's;
- Samenleving. Meer waardering voor de boa's en aandacht voor de kwetsbaarheid van boa's. Boa's zien dit vooral terug als meer aandacht, blijkt in de opsomming hieronder;
- Voor een aantal werkgevers waren er weinig winstpunten ten opzichte van de normale situatie die naar hun mening al goed ging.

De boa's zelf geven aan dat de volgende zaken nu goed gaan en behouden dienen te blijven. Genoemd zijn de punten die door 10 boa's of meer zijn genoemd. Verder merken vrijwel alle ov-boa's op dat er weinig beter dan voorheen gaat. Zij willen vooral terug naar de 'normale' situatie:

- Samenwerking met politie (en andere ketenpartners) *"Door de crisis werken verschillende ketenpartners nauwer samen en word informatie makkelijker met elkaar gedeeld. Het zou fijn zijn als dit na de crisis voort wordt gezet." "We hangen met onze porto's nu gewoon aan de noodhulp. We kunnen nu veel beter de politie ondersteunen en meldingen overnemen. De operationele coördinator weet ons beter te bereiken daardoor en de samenwerking wordt beter.";*
- Interne samenwerking (boa's onderling en leidinggevenden), meer saamhorigheid tussen boa's (betere sfeer);
- Betere beschermingsmiddelen (mondkapjes, handschoenen, etc.) en hygiëne van collega's;
- Meer aandacht voor boa's in media en van centrale overheid *"ik ben erg blij dat er eindelijk aandacht is voor ons als handhavers vanuit de centrale overheid. Ik hoop dat dat na corona zal blijven."*

Interviews

Eerder is gesteld dat op strategisch, tactisch en uitvoerend niveau een betere samenwerking is ontstaan tussen boa's en de politie, maar ook met andere externe partners. Daardoor zijn er 'korte lijnen' ontstaan waarbij men elkaar weet te vinden. Last but not least is er een breed gedragen wens voor meer gedeelde belangen en geborgde en minder incident-gestuurde samenwerking.

6.6 Coronacrisis: vier casussen

Casus A – Rotterdam | corona en openbare ruimte boa's

Er zijn concrete samenwerkingsafspraken gemaakt tussen de dienst toezicht en handhaving en de politie. Specifieke samenwerkingsafspraken rondom coronamaatregelen betreffen de werkinstructies voor politie en boa's, die goed op elkaar zijn afgestemd en waar van toepassing gelijk zijn getrokken.

Besluiten en afstemming zijn genomen in crisisstructuur. Er is een bestaande structuur die daarvoor kon worden gebruikt: Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGBO) waarbij naast gemeente ook politie-specialisten en andere relevante veiligheidspartners zijn aangesloten. Zo werd als gemeentevertegenwoordiging een algemeen commandant de aanstuurder voor boa's. Deze maakte met het SGBO-contact van de politie globale afspraken over taakverantwoordelijkheden van politie en boa's.

Tijdens de coronaperiode kwam het taakaccent te liggen op het strafrechtelijke handhaven op de naleving van de noodverordening. Een en ander is vastgelegd in het handelingskader, ontwikkeld door politie en dienst handhaving toezicht.

Ook op operationeel niveau is er tijdens de coronaperiode veel afstemming met de politie geweest en zijn er nieuwe samenwerkingsafspraken ontstaan. Zo werd afgesproken dat boa's niet meer alleen op grote groepen afgaan maar dat alleen nog samen met de politie doen. Ook waren er hotspots aangewezen (zoals parken) waar boa's niet zonder politie heen gingen. De afspraak was: geen politie? Dan ook niet op afstappen. Bij kleinere groepen was het advies om de bodycamera aan te zetten voor de benadering of er meerdere boa's/politie bij te betrekken. De uitvoerende boa's zien dit vooral terug in de gezamenlijke briefings, op het niveau van de teamleider vindt er veel afstemming plaats niet direct zichtbaar voor boa's zelf. In een aantal gebieden die aangewezen zijn als 'verboden gebieden' (zoals skateparken) zijn gezamenlijke veegacties geweest met boa's en de politie.
Boa's zijn tevreden over de samenwerking met de politie in de coronaperiode. Als ze de politie nodig hebben dan zijn ze er. Als dit de politie niet lukt vindt er goede communicatie plaats. *"Waar voor corona alleen een porto van de boa's op het politiebureau in het Centrum stond, staan er nu porto's bij meerdere bureaus."*
Is samenwerking in de crisistijd verbeterd? Dat verschilt – net als de 'normale' samenwerking tussen boa's en politie – per gebied, per politieonderdeel, en per politiemedewerker en ook per (type) handhaver.

Los van het eerdergenoemde incident zijn er geen ernstige incidenten voorgekomen. Agressie en met name verbaal geweld is onveranderd gebleven. Er is in ieder geval geen sprake van een opvallende toename.

Casus B – Súdwest Fryslân | corona en openbare ruimte boa's

Tijdens de coronaperiode voeren de boa's van Team handhaving publiek domein van de afdeling OOV (met de politie) toezicht en handhaving op de noodverordening uit. Er is meer boa-inzet geweest dan voorheen. Daarvoor zijn 4 extra fte ingehuurd en uren van boa's zijn 'opgerekt' waardoor langer en ook op de zondag kan worden gewerkt (wat voorheen niet gebeurde). Hiervoor kwam ook extra budget.

Het hele team is ingezet op de noodverordening, waarbij de normale werkzaamheden minder prioriteit kregen. In de gemeente zijn relatief weinig coronagevallen.

Het optreden van boa's is vooral gericht op de bewustwording en het aanspreken van met name jeugd en vervolgens de horeca. Pas bij de tweede overtreding werden mensen bekeurd. Dit is in lijn met het reguliere beleid. Er waren weinig incidenten.

Er zijn geen extra afspraken gemaakt met de politie. Wel was er afstemming dat boa's en politie gelijk zouden inzetten op de handhaving van de noodverordening is. In de praktijk bleken voornamelijk de boa's aan zet.



Casus C – Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten | corona en groene boa's

Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten merkten dat er vanuit de politie proactief contact werd gezocht. Voorheen was dit minder het geval, meestal alleen wanneer de politie wilde dat de boa's een melding oppakten. Ook is er veel overleg geweest tussen de lokale afdelingen van de organisaties en de politie en de burgemeesters. Hoewel de lijnen korter zijn geworden, is het vanwege een capaciteitstekort bij de politie nog niet altijd mogelijk om de gewenste inzet te leveren.

In de coronaperiode is ingezet op

- Handhaven op eigen regels, maar alleen als het echt moet;
- Extra taken: aanspreken bezoekers op coronaregels (1,5 meter, samenscholing) en signalerende functie voor gemeente en politie wanneer het te druk in gebieden wordt en andere maatregelen nodig zijn.

Gedurende de periode werd door beide organisaties een ontwikkeling gezien. Het aantal bezoekers nam flink toe. In het begin van de coronacrisis waren mensen erg gehoorzaam en vol met begrip, later verdween dit en werd men mondiger. Dit maakte het handhaven op zowel de noodmaatregelen als eigen regels uitdagender.

Staatsbosbeheer

Er zijn op landelijk niveau geen nieuwe samenwerkingsafspraken gemaakt met de politie naar aanleiding van de corona-maatregelen.

De handhaving van de noodmaatregelen vormde onderdeel van het takenpakket van de boa's. Voor de boa's is een handelingskader opgesteld, waarin onder andere stond dat boa's terughoudend moeten optreden, en eigen veiligheid voorop moeten stellen. Het terughoudend optreden lukte in de praktijk alleen in de allereerste beginperiode na de invoering van de maatregelen. Boa's vonden in de praktijk toch dat ze moesten optreden. Het werd steeds drukker en het was broedseizoen.

Nadat andere partners (waaronder gebiedsorganisaties en politie) een stap terug deden bij de handhaving op coronamaatregelen heeft de organisatie besloten ook die lijn te volgen. De drukte in de gebieden bleef, en qua handhaving ging het weer over op de reguliere taken.

Er zijn iets meer gezamenlijke gerichte acties uitgevoerd op plekken waar drukte werd verwacht.

Natuurmonumenten

Het daadwerkelijk handhaven van de noodmaatregelen valt buiten de taakstelling van de boa's – die in het verlengde van beheren van de natuur ligt. Handhaving van covid-19 maatregelen is geen private aangelegenheid. De boa's hebben met het toegenomen aantal bezoekers heel veel toezicht gehouden, bezoekers geïnformeerd over, en nadrukkelijk aangesproken op, naleving van de maatregelen. Indien nodig hebben de boa's opgeschaald naar de gemeente, politie of veiligheidsregio's. De boa's hebben politie en domein 1 boa's bij de daadwerkelijke handhaving ondersteund.

Casus D – NS | corona en ov-boa's

Voor de vervoersorganisatie is de coronaperiode een lastige periode. De maatregelen hebben geleid tot een drastische afname van het aantal reizigers en bezoekers. Het aandeel aan lastige clientèle is echter juist vergroot.

De V&S boa's domein 4 hebben extra bevoegdheden gekregen om op de genoemde corona maatregelen toezicht te houden en te gaan handhaven. In overleg met de ov- bedrijven is door het OM een handelingsperspectief gemaakt hoe dit in de praktijk uit te voeren in samenwerking met de politie.

De V&S boa's werden ingezet om vooral toezicht te houden en service te verlenen, niet te handhaven/beboeten. De inzet werd ook aangepast, zo waren de boa's alleen actief op de stations.

- Er vielen (dus) taken weg, maar er kwamen nieuwe aandachtspunten bij met de noodverordening (1,5 meter op stations en perrons en mondkapjesplicht in de treinen). Dit lag volledig bij V&S;
- De hoofdconducteurs (ook boa) kregen instructies niet te controleren op geldige vervoersbewijzen en waren niet actief ingezet op de noodverordening.

Later is dit beleid overigens weer veranderd en wordt er actiever opgetreden en ook door hoofdconducteurs gecontroleerd en aangesproken.

De boa's van V&S waren zich doorgaans bewust van hun eigen veiligheid. Hierdoor gingen ze goed voorbereid de situaties in waardoor er beperkt incidenten zijn geweest.

Aanvankelijk was het handhaven op mondkapjes juridisch lastig. Sinds de mondkapjesplicht een huisregel is geworden is dit beter te handhaven aldus een leidinggevende. Daarna lukte het uitvoeren van de nieuwe taken naar zeggen goed. Er waren duidelijke handelsperspectieven, omgezet naar werkinstructie voor V&S en de meldkamer.

De opstartperiode was lastig voor de vervoerder. Op grote stations waren politie en handhaving van de gemeente beperkt (alleen bij prio 1) aanwezig en actief. Er waren veel overtredingen, veel gedoe en veel groepen zo wordt verteld. Ook het aantal zwartrijders nam snel toe.

Tijdens corona is het meerdere geïnterviewden duidelijk geworden dat de vervoerder zonder (haar) boa's "de grip kwijtraakt", zoals bijvoorbeeld bleek uit de snelle stijging van het aantal zwartrijders.

6.7 Resumé

- Boa's zijn vanaf eind maart 2020 massaal ingezet op de handhaving van de noodmaatregelen. Dit kan zijn het aanspreken op het overtreden van de noodmaatregelen, of het daadwerkelijk strafrechtelijk optreden.
- Boa's worden vaker slachtoffer van agressie en geweld. Tijdens de coronacrisis was (alle boa-respondenten)
  - 52% vaker dan 'normaal' slachtoffer van verbale agressie (en 9% minder vaak);
  - 24% vaker van intimidatie (en 17% minder vaak);
  - 22% vaker van fysieke agressie (en 17% minder vaak).

  Er is een discrepantie tussen de opvattingen van werkgevers en boa's: slachtofferschap-cijfers zijn volgens werkgevers lager dan hierboven genoemd.

- De gezamenlijke focus en urgentie van de coronacrisis heeft zaken versneld. De crisis biedt kansen voor verbetering in de toekomst ten aanzien van de samenwerking en (daarmee) taken en arbeidsomstandigheden van boa's.
  - Op strategisch niveau is er betere samenwerking gekomen met externe partners. Dit werd in de enquête door zowel werkgevers als werknemers (boa's) bevestigd. Er zijn diverse crisis overleggen geweest waarbij korte lijnen zijn ontstaan en bestendigd;
  - Zowel werkgevers als boa's zelf benoemen dat de samenwerking met de politie is verbeterd. Ook communicatie met collega's onderling en met boa's uit andere gemeenten is genoemd. Informatiedeling is verbeterd;
  - Toch zijn de ervaringen wisselend en domeinafhankelijk. Overall hebben de ov-boa's het minste 'profijt' van de crisis, zij ondervinden vooral 'gedoe' en weinig verbetering ten aanzien van de toch al relatief goede samenwerking.
- Merk op: de datavergaring van dit onderzoek stopte begin september 2020, de coronacrisis is dan nog niet afgelopen en de situatie verandert verder.

7 Gevolgen voor de toekomst

In voorgaande hoofdstukken is een beeld geschetst van de wet- en regelgeving en de praktijk van boa's. In dit hoofdstuk bespreken we de ontwikkelingen en mogelijke toekomstige gevolgen voor taken, arbeidsomstandigheden en de samenwerking tussen boa's en anderen (inclusief politie). Voor we overgaan tot het bespreken van de gevolgen gaan we eerst kort in op de ontwikkelingen. De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op documentonderzoek, interviews met stakeholders inclusief bonden en de uitkomsten van de focussessie waarin we uitkomsten van het onderzoek – zeg de voorgaande hoofdstukken – op hoofdlijnen hebben besproken met de groep stakeholders en deskundigen.
Dit hoofdstuk dient ter beantwoording van de volgende onderzoeksvraag:

> *Als de huidige wet- en regelgeving in Nederland wordt afgezet tegen de (maatschappelijke) ontwikkelingen en de gesignaleerde praktijk van boa's, wat zijn dan op basis van dit onderzoek, de mogelijke (toekomstige) gevolgen voor de taken, arbeidsomstandigheden en de samenwerking tussen boa's, politie, werkgevers (gemeentebesturen) en andere veiligheidspartners (publiek en privaat), lokale veiligheidsdomein en de bruikbaarheid en houdbaarheid van het leefbaarheidscriterium?*

7.1 Ontwikkelingen

Op basis van de interviews met (landelijke) stakeholders en enkele recente studies kunnen we een overzicht geven van de belangrijkste (maatschappelijke) ontwikkelingen. Waar relevant zijn deze aangevuld met uitkomsten van de interviews met werkgevers, boa's, politie en andere stakeholders.

- 'Er is sprake van een handhavingstekort', zo wordt in enkele interviews met landelijke stakeholders (o.a. VNG) gesteld en dit blijkt (o.a.) ook uit een recente studie over de pluralisering van de politie[92]. Er is steeds meer vraag naar handhaving door de verschuiving *van* criminaliteit naar veiligheid. Weliswaar nemen vooralsnog 'de oude vormen' van criminaliteit af (denk bijvoorbeeld aan inbraak en diefstal), maar nieuwe vormen van criminaliteit vergen – met name van de politie – steeds meer aandacht: terrorisme, cyber crime, ondermijning, drugs en extreem geweld van criminele bendes (en dus bescherming van bijvoorbeeld getuigen/advocaten/bestuurders). Er zijn bovendien meer grote evenementen/activiteiten in de publieke ruimte, hetgeen de mogelijkheid voor conflicten vergroot.
- Dit vraagt om meer en deels andere politie-inzet en die inzet is niet meteen beschikbaar, omdat de politie vaak andere prioriteiten heeft [93]. Daarbij vertegenwoordigt de politie – zeker na de reorganisatie/centralisatie – meer de reactieve en justitiële kant via opsporing en vervolging met

[92] Lakerveld, J. van, J. de Zoete, J. Matthys, M. Akerboom (2019) Ik zal handhaven. Universiteit Leiden/WODC.
[93] Discussienota. Nationale Politie: twee taken, één organisatie (SMV 2018).

maar relatief weinig aandacht voor bijvoorbeeld preventie en de kleine lokale zaken. De politie richt zich steeds meer op specifieke functies. [94]

- Daardoor ontstaat er ruimte voor publieke - en private actoren om dit gat te vullen. De inzet van (o.a.) boa's voor (aanvankelijke) politietaken en *plural policing* in het algemeen, heeft dan ook te maken met het opvangen van een capaciteitsprobleem bij de politie. [95]
- Er is sprake van een professionalisering van boa's. Boa's worden net als politiemedewerkers tegenwoordig "behoorlijk goed" opgeleid in onder meer conflictbeheersing, arrestatieprocedures, omgangsregels (zie hoofdstuk 5). Naar schatting van een vertegenwoordiger van een bond heeft circa twee-derde van de boa's de driejarige VTH opleiding afgerond. Ook in andere interviews is de professionalisering van de boa's benoemd. De professionalisering gaat echter niet zonder horten en stoten.[96] Niettemin hebben we in het onderzoek geen ruimte gehad om te onderzoeken welke opleiding(en) boa's hebben genoten en zijn we niet ingegaan op selectiecriteria en de kwaliteiten bij instroom van boa's, noch hoe deze zaken zich verhouden tot opleidingen en instroom bij de politie.
- Er speelt een element van controle/regie mee, zeker bij de uitbreiding van gemeentelijke boa's in domein 1. Burgemeesters willen weer eigen regie verkrijgen, en zien in het inschakelen van boa's een kans om die regie te pakken. Met de inzet van boa's kan de gemeente zelf gericht bepalen waarop de boa's zich dienen te richten.[97] [98]

  De burgemeesters, die gezagsdragers zijn voor de openbare orde, zijn steeds afhankelijker van de (met name domein 1) boa's. Enerzijds vanwege een maatschappelijke roep om meer toezicht en handhaving en anderzijds vanwege een tekort aan politiepersoneel. Dit speelt op een vergelijkbare wijze bij domein 2 en 4 boa's – zeker bij particuliere en semi-particuliere bedrijven die boa's in dienst hebben. Ook zij hebben vaak andere belangen en verplichtingen zoals bijvoorbeeld beheer van natuur, of de verplichting in de OV-concessie om te zorgen voor veiligheid (zie ook hoofdstuk 4).
- Voorts is de maatschappij opgeschoven naar een kwetsbaarheidsparadigma[99]. Dat houdt in dat er steeds gevaar zal zijn, en dat de kern van de politiefunctie inhoudt dit gevaar op een goede manier te signaleren en te beheersen. Dat kan alleen door meer actoren te betrekken bij deze politiefunctie waardoor beter in de haarvaten van de samenleving kan worden doorgedrongen. Samenwerking tussen politie en boa's is nodig om efficiëntie- en effectiviteitswinst te boeken. Dat die samenwerking tussen politie en boa's nodig is, werd al eerder vastgesteld en onder de aandacht gebracht door de auteurs van de notitie Boa en politie, niet naast elkaar maar met elkaar (politie, 2018).
- Afgelopen jaren speelt er een discussie rondom geweldsmiddelen (of verdedigingsmiddelen, zie box 2.1) van boa's. Daarbij hebben de vakbonden een actieve rol. De bonden zetten in op de

[94] O.a. Cyrille Fijnaut (2019) Advies aan procureur-generaal mr. M. Otte betreffende een onderzoek naar mogelijkheden tot stelselwijziging inzake de politiële handhaving van verkeerswetgeving met het oog op de verbetering van de verkeersveiligheid; Lakerveld, J. van, J. de Zoete, J. Matthys, M. Akerboom (2019) Ik zal handhaven. Universiteit Leiden/WODC; J.Terpstra, I. van Duijvenveldt, T. Eikenaar, T. Havinga en B. van Stokkom, Basisteams in de Nationale Politie. Organisatie, taakuitvoering en gebiedsgebonden werk. Apeldoorn: Politie en Wetenschap, 2016.
[95] Ibid.
[96] R. van Steden (2017). De opsporings- en handhavingstaak van de Nederlandse politie: een kritische reflectie en lessen uit het buitenland. VU/SMV.
[97] R. van Steden (2019). Position paper voor rondetafelgesprek 7 maart 2019. Bescherm boa's tegen pleidooien voor strenge ordehandhaving en geweldsmiddelen.
[98] https://hetccv.nl/onderwerpen/buitengewoon-opsporingsambtenaar-boa/ geraadpleegd augustus 2019.
[99] O.a. Boutelier, H. (2002) De Veiligheidsutopie; Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf (Boom, Den Haag); Lakerveld, J. van, J. de Zoete, J. Matthys, M. Akerboom (2019) Ik zal handhaven. Universiteit Leiden/WODC.

professionalisering van de boa's. Zij treden in het publieke debat met de roep om professionalisering en meer geweldsmiddelen. Hoewel de bonden verschillende accenten hebben in hetgeen ze nastreven, staan verdere professionalisering van (het werk van) de boa's en een goede uitrusting om de vereiste goede arbeidsomstandigheden van de boa's te borgen centraal (interviews).

Box 7.1 Historische context boa-stelsel

De gesignaleerde praktijk van de boa's dient te worden gezien in historische context. Het huidige boa-stelsel kent een historie die (deels) verklaart waarom we nu staan waar we staan. Onder andere. Fijnaut (2019) beschouwde de ontwikkelingen van het boa-stelsel. We zetten enkele van zijn uitkomsten in combinatie met andere literatuur/bronnen op een rij.

- De splitsing tussen Rijks- en gemeentepolitie verdwijnt in 1994: na een grote reorganisatie gaan de rijks- en gemeentepolitie op in 25 regionale politiekorpsen en het Korps landelijke politiediensten (KLPD). Elk korps werkt autonoom. Deze situatie duurt tot 1 januari 2013 (oprichting nationale politie).
- Tezelfdertijd vindt de invoering van het boa-stelsel plaats met de introductie van het bijbehorende Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BBO). De boa's moeten voorzien in een toenemende behoefte aan toezicht in de samenleving waarin, zo werd gezegd, de politie alléén niet kon voorzien.
- In 2010-2011 werd het BBO gewijzigd. Naast de aanduiding van de zes verschillende domeinen stond hierin helder dat boa's onder toezicht vielen van het OM en onder direct toezicht van de korpschef van de politie (en sommige hoofden van rijksdiensten).
- Rond 2010 werd steeds duidelijker dat grotere gemeenten hun boa's (en andere toezichthouders) meer en meer onderbrachten in een Dienst of Bureau Toezicht en Handhaving.
- In 2012 startte de vorming van de nationale politie. De taakstelling/begrenzing van de taak van de politie bleef onveranderd.
- Uit een evaluatie uit 2013[100] bleek dat boa's, net als wij in dit rapport wederom vaststellen, "niet over een kam kunnen worden geschoren." Er werd vastgesteld dat de samenwerking tussen boa's op de werkvloer in het algemeen goed verloopt maar er onzekerheid is over de mate waarin het boa-stelsel kan leiden tot de vorming van een nieuw soort gemeentepolitie.
- In een evaluatie uit 2014[101] werd vastgesteld dat in een aantal van de onderzochte steden weliswaar in de vorm van arrangementen, beleidsafspraken en convenanten de samenwerking tussen de politie en de werkgevers (de diensten) regelen, maar de politie weinig of geen 'operationele regie' voert over de betrokken diensten. (Merk op dat deze operationele regie door de politie — destijds opgenomen in de Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar – enkele jaren later vervalt en wordt vervangen door gelijkwaardige samenwerking[102].) Verder valt door de onderzoekers moeilijk onderscheid te maken tussen veiligheid en leefbaarheid.
- In 2014 werd leefbaarheidscriterium opgenomen in de beleidsregels buitengewoon opsporingsambtenaar om de taakstelling van de politie en die van de boa's uit elkaar te houden, samen met het criterium met betrekking tot de uitvoerbaarheid. Beide criteria gelden alleen voor de openbare ruimte boa's in domein 1.

Voor de groene boa's speelde ook het wegvallen van de veldpolitie, als gevolg van de reorganisatie van de politie in 1994. Vervolgens is, mede met het weghalen van deze taak bij de Regionale Milieuteams, over het algemeen door de politie steeds minder prioriteit geven aan de handhaving in het landelijk gebied.[103]

Voor de boa's in domein 4 kwam daar een ontwikkeling bij, namelijk de opheffing van de spoorwegpolitie in 2013. Met de invoering van de Nationale politie zijn de taken van de spoorwegpolitie overgenomen door de Dienst Infrastructuur van de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie. Van Steden (2014) concludeert in zijn studie dat met het opheffen van de

[100] E. Bervoets, Gemeentelijk blauw; het dagelijkse werk van gemeentelijke handhavers in beeld, Amsterdam, Reed Business, 2013.
[101] T. Eikenaar en B. van Stokkom, Van stadswacht naar nieuwe gemeentepolitie?; gemeentelijk toezicht en handhaving in de openbare ruimte, Amsterdam, Reed Business, 2014.
[102] Politie (2018) Boa en politie, niet naast elkaar maar met elkaar.
[103] Intern beleidskader boa Staatsbosbeheer 2020.

Spoorwegpolitie relaties tussen politie en NS onder druk zijn komen te staan.[104] Overigens was de spoorwegpolitie vroeger een onderdeel van NS. Begin 2000 is ze overgeheveld naar de politie.[105] Merk op dat de vervoerder (of beter concessiehouder) verplicht is te zorgen voor de borging van veiligheid van personeel en reizigers (WP2000).[106]

7.2 Taken, arbeidsomstandigheden en samenwerking

Wat zijn kijkend naar onze onderzoeksuitkomsten nu de gevolgen voor de taken en arbeidsomstandigheden van boa's en de samenwerking met de politie? Tijdens een focussessie (september 2020) met stakeholders van domein 1, 2 en 4, de politie en de wetenschap hebben we voorlopige uitkomsten van het onderzoek besproken. Met de deelnemers benoemden we – naar aanleiding van een reeks stellingen – een aantal aandachtpunten voor de toekomst. Vervolgens hebben we vertegenwoordigers van de boa-bonden bevraagd ten aanzien van dezelfde thema's. Dat leverde het onderstaande beeld.

7.2.1 Focussessie: werkgevers domeinen 1, 2 en 4, politie, wetenschap

Taken

De stakeholders in de sessie bespraken de volgende uitkomsten ten aanzien van de taken van boa's:

- De taken van de boa's zijn divers. De diversiteit van de boa's is echter nog lang niet overal doorgedrongen en goed ingedaald; "zelfs in de departementen niet" zoals iemand in de focussessie stelde. Dit ondanks dat de BBO een heldere uiteenzetting geeft. Het is belangrijk om inzichtelijk(er) te maken dat er verschillende boa-domeinen zijn en dat daar verschillende taken bij horen. Er is sprake van een en dezelfde basis en daar bovenop zijn er verschillende specialisaties. Voor sommige werkgevers is deze diversiteit niet gewenst en dienen – met name binnen een gebied – de boa's juist eenzelfde bevoegdheid te hebben om zo meer eenduidigheid voor de burger en politie te geven. Anderen vinden de diversiteit juist heel gewenst met het oog op maatwerkaanpak en vinden het niet realistisch dat de boa specialist wordt op meerdere taken.
- In de focussessie is er veel aandacht voor de overlap van boa-taken en politietaken en dat is een wenselijke situatie. Immers, daarmee wordt het werk één geheel en vullen boa's en politie elkaar goed aan. Wel dienen daarvoor maatwerkafspraken te worden gemaakt op operationeel niveau (en in domein 1 prioritering hogerop in de driehoek en in een handhavingsarrangement). Bij het maken van die afspraken moet worden gekeken naar de risico's en gevaarzetting en waar je je boa's niét naartoe stuurt. Dat is altijd ingewikkeld en blijft maatwerk aldus de aanwezigen. Daarbij kunnen situaties altijd onverwacht veranderen/escaleren, en zijn vooraf gemaakte afspraken in de praktijk nooit helemaal sluitend.

[104] Van Steden, R. i.s.m. Mans, K. (2014). Centralisatie bij de politie, decentrale politiezorg voor de NS. Een studie naar de organisatie van sociale veiligheid op het spoor. Vrije Universiteit Amsterdam/SMVP
[105] Naar het voormalige Korps landelijke politiediensten (KLPD).
[106] Zie o.a. Abraham, M., Van Dongen, L. & Van Soomeren, P. (2018). Een gezamenlijk systeem? Vervolgonderzoek naar een landelijk data-analysesysteem voor openbaar vervoer en politie. Amsterdam: DSP-groep/Ministerie VenJ. En Abraham, M., Van Dongen, L. & Van Soomeren, P. (2017) Verkenning informatie-uitwisseling sociale veiligheid openbaar vervoer en politie. Amsterdam: DSP-groep/Ministerie IenM/Ministerie VenJ.

Arbeidsomstandigheden

De stakeholders in de focussessie bespraken de volgende uitkomsten ten aanzien van arbeidsomstandigheden van boa's:

- De gewelds- en bewapeningsdiscussie is een gevólg van de taakstelling. Begin altijd bij de afbakening van de taken van boa's, daaruit volgt de eventuele bewapening.
- Het toekennen van geweldsmiddelen aan boa's wordt niet gezien als eerste oplossing voor 'onveilige werksituaties' (de enquête uitkomsten laten een verdeeld beeld zien). Bij de inzet van boa's dient gekeken te worden naar risico's die taakuitvoering met zich meebrengt. Goede praktische samenwerking met politie, en zicht op risicovolle situaties en hoe daarin te handelen, zijn randvoorwaarden voor taakuitvoering.
- Boa-vakbonden, met name BOA ACP, voeren een belangrijk deel van de discussie en willen meer boa's uitrusten met bewapening om agressie en geweld te voorkomen. De deelnemers van de focussessie zien hiervoor geen feitelijke onderbouwing.

Samenwerking

De stakeholders in de sessie bespraken de volgende uitkomsten ten aanzien van samenwerking met de politie:

- De diversiteit van de boa-taken uit zich ook in verschillende samenwerkingsvormen met de politie – die op haar beurt overigens ook niet eenduidig is. De grote verschillen per eenheid en basisteam benoemden we al in voorgaande hoofdstukken en werden in de focussessie nadrukkelijk bevestigd.
- Politie en boa's hebben elkaar nodig. De organisatie hiervan ligt in de driehoek en kan niet worden opgelost met meer regels. Natuurbeheerorganisaties hebben geen driehoek, ook landelijke vervoerders niet, maar zij proberen landelijk zaken vast te leggen.
- Afspraken tussen boa's (of boa-werkgevers) en politie op strategisch en tactisch niveau zijn niet vanzelfsprekend. Men weet elkaar in de driehoek soms (vaak?) niet te vinden. De portefeuille handhaving ligt bij de wethouder, want die gaat over leefbaarheid. Die werkt niet in alle gevallen nauw samen met de burgemeester die de portefeuille openbare orde onder zich heeft. Soms is er sprake van een politieke gevoeligheid die de samenwerking 'verstoort'.
- Door de geprofessionaliseerde opleidingen van boa's ontstaat er meer gelijkwaardigheid tussen politie en boa's, zo zien de deelnemers van de sessie. Daardoor ontstaat er betere samenwerking. Het wordt wenselijk geacht dat boa's een vergelijkbaar opleidingsniveau hebben, waarbij niet moet worden vergeten dat de politieopleiding wezenlijk anders blijft, alleen al vanwege de selectiecriteria en voorzieningen vanuit de werkgever.
- Er is (desondanks) een stevige cultuurcomponent aanwezig in de soms niet altijd soepele samenwerking tussen boa's en politie. Voor een betere samenwerking is het ook nodig om in elkaar te investeren en om te kijken hoe je vanuit gemeenschappelijk belang kunt werken. "Het imago van de boa is soms nog steeds een tweederangs opsporingsambtenaar".

- De coronacrisis tot slot is een boost (geweest) voor samenwerking politie-boa's. De situatie liet sterker dan voorheen zien dat boa's en politie elkaar nodig hebben. De basis van de samenwerking was er echter al.

Overig

De stakeholders in de focussessie geven de volgende aandachtspunten voor de toekomst mee:

- Er is behoefte aan meer helderheid en sturing bij hetgeen uniform geregeld kan worden. Ten gevolge van de diversiteit kan in de huidige situatie derhalve geen sprake zijn van centrale beleidsvorming en implementatie (visie/missie, instructie). Zoals beaamd werd in de sessie vinden boa's en hun werkgevers en de politie meerdere malen het wiel uit. Gedacht wordt aan handelingskaders en instructies over bijvoorbeeld hoe informatie-uitwisseling te organiseren (denk aan een landelijke (politie) instructie over het houden van gemeenschappelijke briefings).
- Gemeenten en andere boa-werkgevers kunnen meer ondersteuning gebruiken, met name kleine gemeenten/werkgevers met slechts 1 of enkele boa's in dienst. Gemeenten kunnen ook onderling meer van elkaars kennis en expertise gebruik maken. Stimuleer hier kennisuitwisseling en - opbouw, gebruik van (communicatie) materialen en eventuele publiekscampagnes over de boa's.
- Er kan eens goed gekeken worden naar de boa-opleidingen en dan met name de eindtermen van de boa opleidingen ook in een onderlinge vergelijking en in vergelijking tot specifieke politie basisopleidingen. Waarbij zoals eerder gezegd de politieopleiding zich ook in andere termen onderscheidt van de boa-opleidingen (o.a. selectiecriteria). Maar ook in de boa-opleidingen kan bijvoorbeeld in praktijkoefeningen/stages meer aandacht worden gegeven aan de samenwerking politie-boa. Per domein kan worden gestreefd naar de uniformering van de boa-opleidingen. Dat kan de overheid doen via het vaststellen van eindtermen en instroomeisen van werkgevers.

Verder wordt het nut van overkoepelende kennisinfrastructuur en training onderschreven door een recente overzichtsstudie van de College of Policing, de Engelse politieacademie[107]. In deze studie worden beide elementen van belang geacht bij het tegengaan van agressie en geweld tegen politieambtenaren. Genoemde studie heeft weliswaar betrekking op de UK maar de uitkomsten van deze studie zijn zeker ook relevant gezien het feit dat de politie in de UK ongewapend is.

7.2.2 Vakbonden

Uit een gesprek met twee vertegenwoordigers van vakbonden (BOA ACP en Nederlandse BOA bond) komen de volgende aandachtspunten voor de toekomst:

- De ontwikkelingen van boa's in de toekomst dienen zich met name te richten op de (verdere) professionalisering van het boa-werk. Daarbij hoort ook een goede uitrusting ofwel geweldsmiddelen. Overigens wordt er niet gepleit voor een vrijbrief waarbij iedere willekeurige boa zonder te voldoen aan eisen als RTGB de beschikking krijgt over bewapening.

[107] Dryer-Beers, Emily, Rob Braddock & Julia Wire (September 2020). Conflict management, what works and risk factors: Findings from two rapid evidence assessments. Ryton-on-Dunsmore: College of Policing.

- De boa-werkgevers dienen daarbij hun rol steviger op te pakken en moeten meer te worden aangesproken op hun verantwoordelijkheden ten aanzien van de veiligheid van boa's.
- Ook ander partijen en organisaties kunnen een steviger en meer randvoorwaarden scheppende rol op zich nemen, zoals de VNG, Justis, en het ministerie van JenV.
- De analyse van de bonden is kort samengevat: de politie trekt zich terug 'van de straat' en de boa's hebben die plek overgenomen. Ze staan dan wel voor leefbaarheid maar de burger ziet dat niet. Alles komt op hun pad en de politie is met andere dingen bezig en verleent assistentie als de boa in de frontlinie in de problemen komt. Deze ontwikkeling zet zich naar verwachting verder door.
- Voor de bonden ligt de focus (nu) op een verbetering van boa's in domein 1. Domeinen 2 en 4 kunnen daarmee straks voordeel hebben.

7.2.3 Gevolgen volgens onderzoekers

Op basis van voorliggende onderzoeksuitkomsten komen we tot een aantal mogelijke gevolgen voor de taken en arbeidsomstandigheden van boa's en de samenwerking met de politie. (De meeste, maar niet alle punten zijn hier boven weergegeven en werden ook genoemd en geduid in de focussessie en door bonden. Daardoor is er sprake van enige herhaling in de tekst.) Het betreft de volgende gevolgen:

- Bij de inzet van boa's moet gekeken worden naar risico's die taakuitvoering met zich meebrengen. Goede praktische samenwerking met politie en zicht op risicovolle situaties en hoe daarin te handelen zijn randvoorwaarden voor taakuitvoering.
- Daarbij mag sprake zijn van een verdere formalisering van samenwerkingsafspraken (landelijke kaders, verder vastleggen taken/verantwoordelijkheden van hetgeen uniform kan worden geregeld). Juist ook omdat het leefbaarheidscriterium onbekend is en/of niet praktisch bruikbaar wordt gevonden.
- Over het bewapenen van boa's wordt uiteenlopend gedacht. Het toekennen van geweldsmiddelen aan boa's wordt door de meerderheid van de werkgevers en bijna de helft van de geënquêteerd boa's niet gezien als eerste oplossing voor 'onveilige werksituaties'. Goede werkafspraken inclusief taakstelling worden belangrijker gevonden. Daarentegen geven andere werkgevers en een kleine meerderheid van de boa's aan bewapend te willen worden.
- Er zijn mogelijkheden voor verbetering voor boa-werkgevers – die allen de wettelijke plicht hebben om te investeren in een veilige werkomgeving voor hun boa's. Deze rol behoort steviger door werkgevers te worden opgepakt, met name door kleinere werkgevers (minder boa's in dienst).
- Het is belangrijk dat de samenwerking tussen politie en boa's wordt geïntensiveerd, en daarin ook wordt geïnvesteerd. De coronacrisis legt een druk op meer samenwerking boa's-politie en maakt de noodzaak voor een verdere en intensievere samenwerking ook heel duidelijk.
- In het verlengde van bovenstaande dient ook in de verdere professionalisering van de boa's te worden geïnvesteerd en geborgd op operationeel en strategisch niveau.

In de slotbeschouwing gaan we hier uitgebreider op in.

7.3 Leefbaarheidscriterium

Wat betekenen bovengenoemde ontwikkelingen voor de bruikbaarheid en houdbaarheid van het leefbaarheidscriterium[108], waarmee de taakstelling van de politie en die van de domein 1 boa's uit elkaar wordt gehouden? De landelijke en lokale stakeholders en beleidsmakers die we in het kader van dit onderzoek hebben gesproken, vinden het allen van belang dat er duidelijkheid komt en keuzes worden gemaakt ten aanzien van het wettelijk kader en/of de eisen die worden gesteld aan de selectie opleiding en werkgevers van boa's. Er wordt gezien dat het criterium open is voor interpretatie: er is enige ruimte om het criterium lokaal in te vullen. Dat heeft voordelen (lokaal maatwerk) maar ook nadelen (discussie over interpretatie, met name tussen boa's en politie). Het criterium is daarom soms lastig uit te leggen aldus de respondenten. Overigens vindt de (theoretische) afbakening van taken (onder meer) plaats door het al dan niet opnemen van bevoegdheden in de domeinlijst. Voor domein 1 is het leefbaarheidscriterium hierbij leidend.

Respondenten van het OM en de politie stellen dat de huidige domein 1 boa's (openbare ruimte) niet goed zijn geëquipeerd voor politietaken, onvoldoende kennis hebben van het strafrecht, de wet en hoe de vaststelling van bewijsbare feiten dient te gebeuren. Een domein 1 boa is opgeleid voor leefbaarheidsissues. Mocht de maatschappelijke discussie ertoe leiden dat de boa's meer handhavende politietaken op zich moeten nemen dan dient dat consequenties te hebben voor de selectie en opleiding van de boa's en de organisatie waarin hij of zij werkzaam is. Mocht dat gebeuren dan heeft dit ook belangrijke nadelen: de toezichthoudende en service verlenende rol van de boa's (denk ook aan gastheer/vrouw) komt dan onder druk te staan.
Een duidelijke scheiding in de taken van politie en boa's maakt helder wie wat doet. Het erbij sprokkelen van taken en bevoegdheden waarbij boa's voor meer veiligheid-zaken worden ingezet, leidt volgens het OM tot een "verfrommeling" op wettelijk terrein. Beter, fundamenteler, is een passende systeemverandering. Dat betekent niet dat het OM tegen boa's is, in tegendeel, maar taken en bevoegdheden dienen strak en helder te zijn afgebakend.[109]

[108] Zie ook box 2.2. Dit betreft: A. Criteria met betrekking tot de afbakening van 'leefbaarheid': – Het feit is aan te merken als overlast, verloedering, kleine ergernis. – Het gaat in de basis om overtredingen die de leefbaarheid aantasten. B. Criteria met betrekking tot de uitvoerbaarheid door een boa met het specialisme Openbare Ruimte: – Het feit is te constateren tijdens de surveillance van de boa (de boa dient aanwezig te zijn op straat in de wijk). – Het feit is in beginsel feitgecodeerd af te handelen. Voor zover het gaat om niet-feitgecodeerde zaken gaat het om die zaken die eenvoudig bewijsbaar zijn en die niet zien op geweld, veelplegers, medepleging en/of aanzienlijke schade. – De taak/bevoegdheid vraagt geen extra opleiding en apparatuur. – In beginsel is er geen sprake van een te verwachten gevaarlijke of gewelddadige setting.
[109] Het OM heeft hiervoor zijn reden. Het vasthouden aan de inzet van politie in plaats van boa's betekent ook het strafrechtelijk normeren van strafrechtelijke regels. Wanneer dit niet consequent wordt aangepakt als justitiële zaak, worden mogelijk ook andere dingen miskend. Zo blijkt wanneer een politiemedewerker iemand staande houdt, vaak ook dat er andere zaken aan de hand zijn. Door boa's in te zetten voor strafbare feiten, wordt strafbaar gedrag gedecriminaliseerd. Dit is wat op dit moment soms gebeurt: een bagatellisering van lichte feiten. Dat is geen goed signaal en kan zelfs leiden tot uitlokking van strafbaar gedrag.

Zowel de politie als het OM benadrukken dat van boa's niet verwacht mag worden dat zij het werk verrichten met gebruik van geweld. Dat betekent dat overal waar gevaarzetting komt kijken (of kan komen kijken) , de boa niet bevoegd is en niet ingezet moet worden. In geval van voorspelbaar risico moet de boa niet ingezet worden. Het probleem zit natuurlijk in de onvoorspelbaarheid van het risico – soms kan een klein ding escaleren tot groot geweld.[110]

Een belangrijke bevinding volgend uit het casusonderzoek is dat in de praktijk het leefbaarheidscriterium als begrip lastig hanteerbaar en niet helder blijkt en dientengevolge ook niet gebruikt wordt.. Het gaat om een fluïde grens die je over en weer overschrijdt. Ook in het verdere onderzoek zagen we het begrip leefbaarheidscriterium weinig terug, het begrip werd ook niet benoemd bij de enquêtevraag "waar de taken van boa's ophouden en die van de politie beginnen". Het criterium is onwerkbaar, onhelder en wordt niet gebruikt. Als het niet gebruikt wordt kan niet worden gezegd of het in de weg zit. Duidelijk is wel dat het geen oplossing biedt voor de taakafbakening van boa's.

Op basis van voorliggend onderzoek zien we dat de discussie over de taakafbakening van boa's verder reikt dan domein 1 – waarop het criterium van toepassing is – en ook de domeinen 2 en 4 betreft. In alle drie de beschouwde domeinen speelt de discussie: wie doet wat (boa, politie) en tot hoe ver reiken de taken (en bevoegdheden) van de boa's.

7.4 Resumé

- Boa's worden ingezet om in te spelen op de vraag naar handhaving die de drukkere en veranderende maatschappij met zich meebrengt. De politie heeft onvoldoende capaciteit om deze taak (alleen) op te pakken en richt zich op andere prioriteit. De boa's zijn afgelopen jaren geprofessionaliseerd en niet meer weg te denken uit de handhaving.
- Door stakeholders wordt een aantal aandachtspunten mee gegeven ten aanzien van taken, arbeidsomstandigheden en samenwerking. De belangrijkste zijn:
  - De taken van boa's zijn divers. De diversiteit van boa's is echter nog lang niet overal, en dit geldt op alle niveaus, doorgedrongen en goed ingedaald;
  - Er is overlap van boa-taken en politietaken. Dat is een wenselijke situatie, maar vereist wel maatwerkafspraken op verschillende niveaus tussen boa's, boa-werkgevers en politie;
  - Bij de inzet van boa's dient gekeken te worden naar risico's die de taakuitvoering met zich meebrengen. Goede praktische samenwerking met politie en zicht op risicovolle situaties en hoe daarin te handelen zijn randvoorwaarden voor taakuitvoering;
  - Over de toekenning van geweldsmiddelen wordt uiteenlopend gedacht. Enerzijds (o.a. deelnemers focusgroep) wordt het toekennen van geweldsmiddelen aan boa's niet gezien als

[110] Misschien interessant om hier nog eens te kijken naar de juridische onderbouwing van het begrip 'gevaarzetting'. Het gaat om (i) de kans (K) dat een (gewelds)gevaar zich gaat voordoen, (ii) de mogelijke ernst van de gevolgen (G) daarvan (ook ex post denk aan PTSS) en (iii) de last/kosten/moeite (L) om voldoende voorzorgsmaatregelen te nemen of de boa('s) niet in te zetten.

eerste oplossing voor 'onveilige werksituaties'. Een goede taakafbakening wordt belangrijker gevonden. Anderzijds (o.a. bonden) wordt verdere bewapening nodig geacht;

- Het is belangrijk dat de samenwerking tussen politie en boa's wordt geïntensiveerd, en daarin ook wordt geïnvesteerd. De coronacrisis legde een druk op meer samenwerking boa's-politie en maakte de noodzaak voor goed samenwerken ook heel duidelijk. Een landelijk vastgelegde consensus is daarbij van belang;
- Verdere professionalisering van boa's is gewenst.

- Het leefbaarheidscriterium (domein 1) in deze vorm blijkt niet helder. Het wordt in de praktijk niet of nauwelijks genoemd en blijkt lastig bruikbaar. Een uitbreiding van de domeinlijsten lijkt niet op zijn plaats en kan leiden tot 'verfrommeling' van het strafrecht.

8 Conclusie

In dit onderzoek dat door DSP-groep werd uitgevoerd in opdracht van het WODC keken we naar de taken en arbeidsomstandigheden van boa's in de domeinen 1 (openbare ruimte), 2 (milieu, welzijn en infrastructuur) en 4 (openbaar vervoer) en de samenwerking met de politie. Dit deden we met behulp van literatuur, interviews met landelijke stakeholders, registraties, enquêtes (onder boa's en werkgevers), interviews met boa's, hun werkgevers, politie en andere stakeholders in vier casussen en een focussessie. In dit slothoofdstuk trekken we de conclusies van het onderzoek aan de hand van de probleemstelling en vervolgens de onderzoeksvragen. We sluiten af met een slotbeschouwing als epiloog waarin we reflecteren op de bevindingen.

8.1 Beantwoording probleemstelling en onderzoeksvragen

> *Wat zijn de taken en de inzet van de boa's in de praktijk, hoe verloopt de samenwerking met de politie en met andere partijen (taakafbakening en –verdeling) en wat zijn de arbeidsomstandigheden van de boa's (veiligheid van boa's) tijdens hun taakuitoefening?*
>
> *In hoeverre zit de huidige toepassing van het leefbaarheidscriterium en het uitvoeringscriterium effectief toezicht en handhaving in de weg?*

De probleemstelling wordt hieronder beantwoord aan de hand van de onderzoeksvragen[111].

Wettelijk kader

1 *Welke wettelijke taken, bevoegdheden en middelen zijn voorbehouden aan de boa's en hoe verhoudt zich dit tot de taken van de politie? Welke landelijke afspraken zijn hierover gemaakt?*

Boa's zijn buitengewoon opsporingsambtenaren met opsporingsbevoegdheden die samenhangen met hun functie. Er is één wettelijk kader, waarin onderscheid wordt gemaakt in vijf inhoudelijke domeinen en een 'restdomein' waarin betreffende bevoegdheden zijn geëxpliciteerd. Al die domeinen kennen een eigen uitwerking in taken en verantwoordelijkheden.[112] Er is dus niet één set aan taken, bevoegdheden en middelen die zijn voorbehouden aan boa's. Elk domein biedt een breed en optioneel pakket aan opsporingsbevoegdheden, politiebevoegdheden en geweldsmiddelen.

De verdere invulling van de taken en verantwoordelijkheden gebeurt door de boa-werkgever die binnen dit pakket aan bevoegdheden en geweldsmiddelen een selectie maakt gekoppeld aan de taakomschrijving van 'zijn' boa's. Het gebruik van bevoegdheden dient altijd gekoppeld te zijn aan de vervulling van de aan de

[111] De feitelijke onderzoeksvragen zijn gedetailleerder en te vinden in het hoofdrapport.
[112] En tijdens corona ook nog noodverordeningen per veiligheidsregio. We zijn hier in hoofdstuk 6 verder op ingegaan.

functie gerelateerde taken. Die werkgevers zijn overigens publiek, semi publiek of privaat; een gemeente (van groot tot klein), natuurbeheerorganisatie of een openbaar vervoerbedrijf bijvoorbeeld.

Waar de boa specifieke opsporingsbevoegdheden heeft, heeft de politie generieke opsporingsbevoegdheden. Dat betekent dat er een overlap is van taken. De taken van de politie zijn gericht op het handhaven van de openbare orde en de opsporing van strafbare feiten. In de Politiewet 2012 wordt bepaald dat boa's verplicht zijn tot samenwerking met de politie en dat er bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gegeven over hun samenwerking met de politie.

Landelijke afspraken over de samenwerking tussen boa's en politie zijn er niet. Er bestaat geen officieel gemeenschappelijk document waar boa's – of beter boa-werkgevers – gezamenlijk met de politie afspraken hebben gemaakt en vastgelegd. Wel heeft de politie zijn standpunt ten aanzien van de samenwerking met boa's vastgelegd in de notitie 'Boa en politie, niet naast elkaar maar met elkaar; verkenning politie over samenwerking met boa's' (politie, 2018[113]). Dit document kijkt met name naar de domein 1 boa's.

Aantallen

2 *Hoeveel boa's zijn er werkzaam in domein 1 (openbare ruimte), domein 2 (natuur, milieu) en domein 4 (openbaar vervoer)?*

Er zijn volgens de opgave van Justis (peildatum februari 2020) 4.075 boa's werkzaam in domein 1 (openbare ruimte), 2.404 boa's in domein 2 (natuur, milieu) en 4.763 boa's in domein 4 (openbaar vervoer). Naar verwachting zijn deze aantallen een kleine overschatting van het daadwerkelijke aantal. Deze boa's zijn werkzaam bij een groot aantal werkgevers (meer dan 500). Over de jaren is er sprake van een groei van het aantal boa's in domein 1, een krimp van domein 2 boa's en kleine groei van domein 4 boa's.

Inzet van boa's en samenwerking met politie

3 *Hoe worden boa's door hun werkgevers ingezet (taken) en is deze inzet overal in Nederland hetzelfde?*

4 *Hoe wordt er door politie en boa's samengewerkt en wat zijn de hierover gemaakte afspraken?*

Het zijn de boa-werkgevers die invulling geven aan de taken, bevoegdheden en middelen van boa's, dit vanzelfsprekend binnen de wettelijke kaders en de indeling in domeinen en waar nodig in samenspraak met anderen (bijvoorbeeld in de driehoek, de provincie of ten behoeve van een vervoersconcessie).

De inzet van boa's is zeer divers. Verschillen zijn er wettelijk: per domein is er een set aan bevoegdheden en taken waarvoor de boa kan worden ingezet. Domeinen 1, 2, 4 hebben uiteenlopende bevoegdheden en domeinlijsten. Binnen de domeinen zijn er verschillen per werkgever ten aanzien van de aangevraagde

[113] Bijlage bij de Kamerbrief van minister Grapperhaus van 10 december 2018: Boa's en de gevolgen voor de lokale inbedding van de politie (Directoraat-Generaal Politie kenmerk 2438876).

bevoegdheden, afgestemd op het takenpakket van de boa. Vervolgens zijn er verschillen per werkgever en per afdeling/onderdeel afhankelijk van de visie – of visies –, politiek-bestuurlijke motivaties en (financiële) mogelijkheden over waar een boa voor dient te worden ingezet.

De taken van boa's kunnen worden ingedeeld in:

- de aanpak van overlast, kleine ergernissen en andere feiten die de leefbaarheid aantasten;
- de opsprong van strafbare feiten binnen de openbare ruimte;
- de opsporing van (economische) milieudelicten;
- de handhaving van algemene bepalingen omgevingsrecht;
- de aanpak van overlast en kleine ergernissen waarmee huisregels binnen het openbaar vervoer worden overtreden;
- de opsporing van strafbare feiten binnen het domein openbaar vervoer.

Ook kunnen boa's specifieke aandachtsgebieden hebben (zoals afval op straat, jeugd, horeca, veiligheid, gastheerschap, punctualiteit van treinen en controle op geldige vervoersbewijzen). Saillant is dat de taken van boa's zich volgens werkgevers meer dienen te richten op handhaving (preventie, controle op overlast etc.), terwijl de boa's vinden dat de focus ligt op opsporing (beboeten etc.).

Er is sprake van een overlap van taken van de boa's en de politie. Er is een 'grijs gebied' waarin beide partijen (mogen/moeten) opereren. Ook de politie is 'van de kleine norm'[114]. In de praktijk wordt een beweging gezien waarbij de politie minder taken op straat uitvoert en de boa's deze taken oppakken. Deze ontwikkeling wordt verschillend bekeken. Het feit dat boa's identiteitscontrole doen, wordt in het ene geval gezien als een terugtrekkende beweging van de politie die daarvoor geen tijd meer heeft. Maar in het andere geval wordt het gezien als een wenselijke -en bewuste- keuze, omdat daarmee het aantal (mogelijke aanleidingen voor) incidenten aanzienlijk wordt verkleind en de politie tijd vrijspeelt voor andere taken. De daadwerkelijke begrenzing van boa-taken wordt in sommige situaties lastig gevonden: situaties zijn niet statisch en kunnen snel veranderen, waardoor in voorkomende gevallen boa's opereren zonder bevoegdheden. Zo geven boa's aan zich ook te richten op handhaving van de openbare orde. Ook vraagt de politie soms hulp bij de ondersteuning van wat door boa's wordt genoemd 'klusjes' (straat afzetten bijvoorbeeld). Dit geeft boa's niet het gevoel een gelijkwaardige samenwerkingspartner te zijn.

De samenwerking met de politie is niet eenduidig. Er zijn er geen landelijke afspraken over de samenwerking tussen boa's en de politie, ook niet per domein. Per basisteam en per persoon kan het verschillen hoe met boa's gezamenlijk wordt opgetreden, back-up wordt verleend en informatie wordt uitgewisseld. Overall is er bij boa's en politie behoefte aan een meer lokaal-geborgde vorm van duidelijke en praktisch werkbare (operationele) afspraken over de samenwerking boa's-politie. Besef daarbij dat er vanuit een politieperspectief – gegeven de zeer diverse boa-praktijk (domeinen, meerdere werkgevers) – aan de kant van 'de' boa's sprake is van een nog grotere diversiteit aan samenwerkingspartners. Politie en boa-

[114] Term die wordt gebruikt voor overtredingen en kleine strafbare feiten die het ordentelijk verkeer tussen burgers ontregelen en vooral het gevoel van veiligheid aantasten.

werkgevers – maar ook de verschillende boa werkgevers onderling – kennen elkaar soms niet of nauwelijks en werken – zeker buiten nabije geografische eenheden en identieke domeinen – niet samen.

Er zijn tussen en binnen de domeinen specifieke aandachtspunten. Boa's die werken in of met kleinere gemeenten hebben vaker te kampen met onbekendheid bij de politie over hun taken en bevoegdheden. Voor met name de groene boa's is het lastig dat de politie binnen het werkgebied (bijna) niet zichtbaar aanwezig is. Ook aanrijtijden en vindbaarheid voor back-up zijn lastig in niet altijd even toegankelijke natuurgebieden. Vervoerders die door het hele land rijden, hebben te maken met verschillende politieteams/eenheden en verschillende lokale afspraken.

Arbeidsomstandigheden boa's en back-up politie

5 *Wat zijn de arbeidsomstandigheden van boa's? Dan gaat het vooral om arbeidsveiligheid.*

6 *In hoeverre is de samenwerking met de politie zodanig dat er tijdig ondersteuning wordt verleend als de arbeidsveiligheid van boa's in het geding is en wat zijn de hierover gemaakte afspraken?*

7 *Wat zijn hierbij de eventuele knelpunten en hoe gaan de werkgevers, politie en boa's hiermee om?*

Net als andere beroepsgroepen die werken met een publieke taak zoals de politie, worden ook boa's slachtoffer van agressie en geweld. Afgelopen jaar – gevraagd naar de tijd VOOR de coronacrisis – was (van alle boa-respondenten)

- 95% slachtoffer van verbale agressie;
- 68% van intimidatie;
- 58% van fysieke agressie.

Deze slachtofferpercentages lijken op basis van eerdere studies hoger dan de slachtoffer percentages bij de politie. Opvallend is verder dat werkgevers een lagere inschatting maken van het percentage (van 'hun') boa's dat slachtoffer is geworden van agressie en geweld.
Daarnaast geeft 31% van de boa-respondenten aan slachtoffer te zijn geweest van agressie en geweld door een collega. Ook deze zogenoemde interne agressie dient serieus genomen te worden en vereist – overigens aparte – aanpak.

De gevolgen voor boa's die slachtoffer zijn geworden van agressie of geweld zijn van verschillende orde. Ongeveer twee vijfde deel geeft aan dat zij geen gevolgen ondervonden van de incidenten. In de andere gevallen gaat het om fysieke klachten, onveilige gevoelens, meer alertheid en terughoudendheid tijdens het werk. Voor de werkgevers betekent dit verzuim, 'beschadiging' van de boa's en in het ernstigste geval uitval.

Werkgevers nemen diverse maatregelen om een veilige(r) werkomgeving voor de boa's te realiseren. Volgens boa's en andere stakeholders is hier flink ruimte voor verbetering. Slechts de helft van de boa's is van mening dat zijn/haar werkgever genoeg doet bij de opvang van eventuele boa slachtoffers. Een derde van de boa's vindt dat de werkgever genoeg doet aan het voorkomen van (de gevolgen van) incidenten.

Vooral het oordeel van domein 4 boa's (openbaar vervoer) is hier opvallend weinig positief. Met name kleinere werkgevers (minder boa's in dienst) behoren meer maatregelen in te zetten ter voorkoming van incidenten (preventie) en voor de opvang, ondersteuning en nazorg na eventuele incidenten.

Volgens de opgave van Justis mag van de boa's in domein 1 (openbare ruimte) 65% handboeien toepassen en 6% een wapenstok dragen. Voor domein 4 (openbaar vervoer) is dat respectievelijk 30% en 2%. Domein-2 boa's (natuur, milieu) zijn zwaarder uitgerust: 23% mag gebruik maken van handboeien, 17% van een wapenstok, 15% van pepperspray, 4% van vuurwapens en 1% mag diensthonden inzetten.

Over de behoefte aan, en noodzaak van, bewapening verschillen de opvattingen flink.

- Van de geënquêteerde boa's geeft ruim de helft aan behoefte te hebben aan meer bewapening. Veelal hebben deze boa's de beschikking over handboeien. De wapenstok – dit is waar het huidige bewapeningsvraagstuk op inzoomt – werkt volgens hen preventief en is onder andere nodig om te kunnen optreden bij grote groepen. Ook de vakbonden benadrukken de relevantie van bewapening – vanuit het oogpunt van professionalisering.
- Andere respondenten zeggen dat hun mond het beste wapen is, en de-escalerend optreden centraal dient te staan. De behoefte aan meer bewapening is groter bij boa's die eerder slachtoffer werden van agressie/geweld en bij boa's die zich vaker onveilig voelen.
- Werkgevers en leidinggevenden zijn doorgaans nog terughoudender. Benadrukt wordt dat goede afspraken over taken en samenwerking met de politie en een goede training relevanter zijn om te komen tot veilige(r) werksituaties voor boa's. Eventuele bewapening dient te worden gezien als sluitstuk.

De back-up door de politie in geval van nood, als de veiligheid van boa's in het geding is, is een belangrijk aspect van de samenwerking tussen boa's en politie. Minder dan de helft van de geënquêteerde boa's is tevreden over de back-up die hij/zij krijgt bij gevaarlijke situaties van collega's, politie en anderen. Een knelpunt ten aanzien van de back-up is dat de politie (te) lang op zich laat wachten. Daarnaast wordt gezegd dat de politie moeilijk of niet bereikbaar is en door onderbezetting niet beschikbaar.
De samenwerkingsafspraken over de back-up zijn in voorkomende gevallen lokale afspraken waardoor eenduidigheid ontbreekt.

Coronacrisis

8 *Wat betekende de coronacrisis voor de taken en arbeidsomstandigheden van boa's en de samenwerking met de politie? Wat ging er goed en dient behouden te blijven?*

Tijdens het onderzoek werden we overvallen door de coronacrisis. Met een extra slag is de bovenstaande onderzoeksvraag alsnog meegenomen. Merk op dat het veldwerk van het onderzoek liep tot september 2020. Op het moment van schrijven (oktober 2020) duurt de coronacrisis voort en neemt de betekenis van

de crisis voor boa's een mogelijk andere wending: de sfeer wordt grimmiger en de druk op politie èn boa's om forser te handhaven neemt toe.

Boa's, met name domein 1 boa's, zijn massaal ingezet op de handhaving van de noodmaatregelen. Dit kan zijn het aanspreken op het overtreden van de noodmaatregelen of het daadwerkelijk strafrechtelijk optreden.

Boa's worden slachtoffer van agressie en geweld. Tijdens de coronacrisis – kijkend naar de periode 15 maart 2020 tot het laatste moment van enquêteren 15 augustus 2020 – gebeurde dit voor (alle boa-respondenten) 2020:

- 52% vaker dan 'normaal' slachtoffer van verbale agressie (en 9% minder vaak);
- 24% vaker slachtoffer van intimidatie (en 17% minder vaak);
- 22% vaker slachtoffer van fysieke agressie (en 17% minder vaak).

De gezamenlijke focus en urgentie van de coronacrisis heeft zaken versneld. Het woord 'boost' wordt hier frequent genoemd. De crisis biedt ook kansen voor verbetering van de samenwerking en (daarmee) taken en arbeidsomstandigheden van boa's. Op strategisch niveau is de samenwerking met externe partners verbeterd, uitzonderingen daargelaten. Dit werd in de enquête door zowel werkgevers als werknemers (boa's) bevestigd. "Door de crisis werken verschillende ketenpartners werker nauwer samen", "Informatie wordt makkelijker met elkaar gedeeld" en: "gezamenlijke focus" zijn frequent genoemde voorbeelden. Er zijn diverse crisis overleggen geweest, waarbij korte lijnen zijn ontstaan en bestendigd. Zowel werkgevers als boa's zelf benoemen de samenwerking met de politie en de informatiedeling met de politie als 'verbeterd'. Ook de communicatie met collega's onderling en met boa's uit andere gemeenten is verbeterd. Toch zijn de ervaringen wisselend en domein afhankelijk. Overall hebben de ov-boa's het minste 'profijt' van de crisis, zij ondervinden vooral 'gedoe' en weinig verbetering ten aanzien van de toch al relatief goede samenwerking met de politie.

Gevolgen voor toekomst

9 *Als de huidige wet- en regelgeving in Nederland wordt afgezet tegen de (maatschappelijke) ontwikkelingen en de gesignaleerde praktijk van boa's, wat zijn dan op basis van dit onderzoek, de mogelijke (toekomstige) gevolgen voor de taken, arbeidsomstandigheden en de samenwerking tussen boa's, politie, werkgevers (gemeentebesturen) en andere veiligheidspartners (publiek en privaat), lokale veiligheidsdomein en de bruikbaarheid en houdbaarheid van het leefbaarheidscriterium?*

Boa's worden ingezet om in te spelen op de vraag naar handhaving die de drukkere en veranderende maatschappij met zich meebrengt. De politie heeft onvoldoende capaciteit om deze taak (alleen) op te pakken. De boa's hebben afgelopen jaren een professionaliseringsslag gemaakt.

De gesignaleerde praktijk van boa's is hierboven beschreven bij de beantwoording van de onderzoeksvragen 1 tot en met 8. De huidige stand van zaken kan worden samengevat als:

- Het boa-veld is divers en complex.
- Er is op dit moment geen sprake van centrale beleidsvorming en implementatie (visie/missie, instructie) en centrale/overkoepelende data/informatieverzameling en kennisopbouw.
- Er is overlap van boa-taken en politietaken. Het leefbaarheidscriterium werkt hier in de praktijk niet of nauwelijks verhelderend.
- Er is sprake van een verschuiving van taken van politie naar boa's.
- De coronacrisis is een boost (geweest) voor samenwerking en heeft geleid tot extra taken voor de boa's.

Taken, arbeidsomstandigheden en de samenwerking

Op basis van dit onderzoek formuleren we mogelijke (toekomstige) gevolgen voor de taken, arbeidsomstandigheden en de samenwerking. De meest relevante zijn:

- Bij de inzet van boa's moet gekeken worden naar risico's die taakuitvoering met zich meebrengen. Goede praktische samenwerking met politie en zicht op risicovolle situaties en hoe daarin te handelen zijn randvoorwaarden voor taakuitvoering.
- Daarbij mag sprake zijn van een verdere formalisering van samenwerkingsafspraken (landelijke kaders, verder vastleggen taken/verantwoordelijkheden van hetgeen uniform kan worden geregeld). Juist ook omdat het leefbaarheidscriterium onbekend is en/of niet praktisch bruikbaar wordt gevonden.
- Over het bewapenen van boa's wordt uiteenlopend gedacht. Het toekennen van geweldsmiddelen aan boa's wordt door de meerderheid van de werkgevers en bijna de helft van de geënquêteerd boa's niet gezien als eerste oplossing voor 'onveilige werksituaties'. Goede werkafspraken inclusief taakstelling worden belangrijker gevonden. Daarentegen geven andere werkgevers en een kleine meerderheid van de boa's aan bewapend te willen worden.
- Er zijn mogelijkheden voor verbetering voor boa-werkgevers – die allen de wettelijke plicht hebben om te investeren in een veilige werkomgeving voor hun boa's. Deze rol behoort steviger door werkgevers te worden opgepakt, met name door kleinere werkgevers (met minder boa's in dienst).
- Het is belangrijk dat de samenwerking tussen politie en boa's wordt geïntensiveerd, en daarin ook wordt geïnvesteerd. De coronacrisis legt een druk op meer samenwerking boa's-politie en maakt de noodzaak voor een verdere en intensievere samenwerking ook heel duidelijk.
- In het verlengde van bovenstaande dient ook in de verdere professionalisering van de boa's te worden geïnvesteerd en geborgd op operationeel en strategisch niveau.

Leefbaarheidscriterium

Ten aanzien van de mogelijke (toekomstige) gevolgen voor het leefbaarheidscriterium – dat alleen bettrekking heeft om domein 1 – constateren we op basis van dit onderzoek het volgende. Het leefbaarheidscriterium in deze vorm blijkt niet helder, is in de praktijk lastig bruikbaar, wordt op de werkvloer ook niet gebruikt. Duidelijk is dat het geen oplossing biedt voor de onderliggende problemen (taakverdeling

en -afbakening). Een uitbreiding van de lijsten lijkt niet op zijn plaats en kan leiden tot 'verfrommeling' van het strafrecht.

Andere gevolgen voor de toekomst en bovengenoemde punten zijn in de slotbeschouwing verder uitgewerkt.

8.2 Slotbeschouwing

Wat betekenen de uitkomsten van het onderzoek, waar staan we en wat vinden we daarvan als onderzoekers?

Waarde en bruikbaarheid van dit onderzoek

Dit onderzoeksrapport is gebaseerd op verschillende methoden en vele bronnen (literatuur, registraties, interviews, enquêtes, casestudies en focussessie) en werd uitgevoerd in tijden waarop de boa's onder druk stonden door de coronacrisis. De complexiteit en diversiteit van het veld bleek een uitdaging.[115] Dat het veld omvangrijk en divers is, zagen we ook in de grote variëteit tussen en binnen de casussen. Dat gezegd hebbende, is dit een van de weinige onderzoeken, zo niet het enige onderzoek, waarin in brede zin naar het boa-vraagstuk is gekeken en uitgebreid gesproken is met – en geënquêteerd onder – boa's, werkgevers, politie, gemeenten, OM en departementen.

Door de oogharen kijkend

Beeld en taken

Het boa-landschap is complex, omvangrijk en zeer divers. Dit is in de wet al zo verankerd, maar het lijkt niet tot alle stakeholders door te dringen. Er zijn veel en verschillende spelers, met verschillende rollen o.a. de werkgevers die boa's in dienst hebben, de toezichthouders, de samenwerkingspartners in de veiligheidsketen, beleidsvormende ministeries, etc. Desondanks gaat de aandacht – van media tot aan de opstellers van regelingen en verordeningen – vooral uit naar de gemeentelijke boa's in domein 1 (openbare ruimte): het beeld van twee boa's die op een plein enkele mensen aanspreken. De boa's in het openbaar vervoer en in de natuur krijgen veel minder aandacht. Zo ook die ene boa in een kleine gemeente.

Er is weinig zicht op trends op landelijk niveau over aantallen boa's, de toekenning van bevoegdheden en geweldsmiddelen, slachtofferschap van agressie en geweld en incidentenregistraties. Landelijke organisaties als Justis, het ministerie van JenV en VNG kunnen hier een actievere rol in spelen.

Verschuiving taken en professionalisering

De rol van de boa's is in de afgelopen jaren verschoven naar het zwaardere/meer stevige en meer politiële boa-werk. Boa's nemen meer taken van de politie over. Een en ander vraagt wat van boa's, werkgevers en

[115] Zo gaven verschillende boa-werkgevers aan niet te willen meewerken aan de enquête, maar wel interviews te willen geven, omdat dat volgens hen meer recht doet aan de zeer complexe realiteit.

politie om te zorgen voor een veilige taak bij het uitvoeren van die grotere, steviger rol. Daarnaast is er ook de andere meer dienstbare kant waar boa's de politie behulpzaam zijn ("klusjes"). Bij de vraag of er sprake is van een verschuiving van taken van politie naar boa's past ook een bredere discussie over de informatiepositie van de politie. De vraag is immers of – en in hoeverre – de politie als het ware indirect via de boa's de benodigde antennes in de samenleving houdt. De politie zit immers nu samen met de boa's in de 'haarvaten van de samenleving'. Ondertussen valt wel te constateren dat de boa niet meer is weg te denken uit het brede palet van toezicht en handhaving.

De professionalisering van boa's wordt steeds groter – maar dit lijkt afhankelijk van de wil, inzet en investeringen van werkgevers. Daarmee treedt een zekere afhankelijkheid op, die mede wordt bepaald door politiek-bestuurlijke en financiële belangen. "Nu zijn we te vaak nog een gewillige helpende hand (operationeel) en daarmee soms een gemakkelijke speelbal voor de belangen en wensen van anderen (politiek-bestuurlijk)". Er moet worden nagedacht over hoe de samenwerking boa's-politie en de professionaliteit van de boa's kunnen worden verbeterd en geborgd, op operationeel - maar zeker ook op strategisch niveau.

Veiligheid van en voor de boa

Dat boa's net als andere beroepsgroepen met een publieke taak slachtoffer worden van agressie en geweld ligt – hoe pijnlijk dit ook moge zijn – in de lijn der verwachting. Wat opvalt is dat er geen brede slachtofferenquête (meer) bestaat waarin periodiek, naast andere beroepsgroepen met een publieke taak, ook boa's worden bevraagd, vergelijkbaar met de JenV/CBS slachtofferenquête in de veiligheidsmonitor voor de bevolking. De meerderheid van de werkgevers houdt weliswaar een incidentenregistratie bij maar dat is heel andere informatie Een slachtofferenquête en een incidenten registratie zijn twee verschillende bronnen met hun eigen voor en nadelen en daarom zou het goed zijn beide methoden te gebruiken.
Nu kunnen we hoogstens indicatief iets zeggen over agressie en geweld tegen boa's in vergelijking tot de politie: boa's lijken vaker slachtoffer te zijn van agressie en geweld dan de politie. We kunnen niks zeggen over de ontwikkelingen die er in de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden. Nam agressie en geweld tegen boa's toe? Zo ja waar dan, bij welke boa's en hoe dan? We weten het niet al kunnen we op basis van dit onderzoek wel vaststellen dat er sprake is geweest van een toename van agressie en geweld tegen boa's tijdens de coronacrisis voorjaar/zomer 2020. Het (door)starten van een monitor Veilige Publieke Taak zou een goede aanzet zijn om af te komen van incidentele onderzoeken en meningen over agressie en geweld tegen boa's (in relatie tot andere beroepsgroepen).

Geweldsmiddelen

Dit onderzoek biedt ook relevante informatie over de mate waarin bewapening wel of niet gewenst is door boa's en hun werkgevers. De behoeften zijn zeer uiteenlopend. Wanneer het doel van de korte wapenstok is het aantal agressie en geweldincidenten te verminderen, dient ook te worden gekeken naar andere elementen die van invloed zijn op agressie en geweldsincidenten, zoals (o.a.) het (niet) lopen in koppels en (de tevredenheid over) back-up. Vanzelfsprekend dienen er afspraken te zijn met de politie over heldere en afgebakende taken.

Vakbekwaamheid en opleiding

Een punt waar we onvoldoende zicht op hebben gekregen in dit onderzoek is de vakbekwaamheid van de boa's. Opleidingen voor boa's zijn divers en selectiecriteria en ervaring en kwalificaties bij instroom zijn ons niet of slechts zeer ten dele bekend. Het maakte ook geen onderdeel uit van dit onderzoek, maar verdient een nadere verkenning, want het vormt een belangrijk onderdeel van de verdere professionalisering en taakuitvoering van boa's. Daarbij dient dan te worden gekeken naar opleiding van boa's en hoe deze zich verhoudt tot de opleiding van de politie, maar ook naar de selectie eisen die werkgevers voor boa's stellen, de kennis/ervaring bij instroom (instapniveau) en wijze waarop de kennis en ervaring van de boa's tijdens hun loopbaan worden geborgd.

Samenwerking

De verbetering van samenwerking met de politie vraagt om een wederzijdse investering. Op korte termijn lijken operationele samenwerkingsafspraken en afspraken over informatie-uitwisseling tussen boa's en politie (nog steeds) de meest urgente aandachtspunten. Zeker dit eerste dient lokaal/regionaal te worden ingevuld voor de afspraken over informatie-uitwisseling kan ook worden gekeken naar landelijke partijen (politie, ministerie JenV, VNG, OM). Een bestendigde complexe samenwerking betreft verschillende elementen die allen 'op orde' dienen te zijn: het samenwerkingsverband, samenwerkingsafspraken, regie en continuïteit, informatie-uitwisseling, samenwerkingscultuur (o.a. imago, vertrouwen, waardering, leiderschap).

Variëteit en beleid & kennisopbouw

Voor ketenpartners en burgers is de variëteit aan 'typen' boa's – en daarmee het niet eenduidig optreden – niet altijd duidelijk te begrijpen. Er kan gegeven de genoemde verschillen – ook gegeven de huidige wet en regelgeving – dus geen sprake zijn van een centrale of eenduidige beleidsvorming en implementatie (o.a. visie/missie, instructie) en centrale/overkoepelende data/informatie verzameling en kennisopbouw. Beleidsvorming en implementatie dient met deze diversiteit rekening te houden. Het is niet realistisch alle boa's over één kam te scheren, zoals – volgens verschillende respondenten – aanvankelijk is gebeurd tijdens de coronacrisis. Aandacht vergen de kleinere organisaties/locaties/werkgevers die op meerdere punten ondersteuning nodig lijken te hebben (bijvoorbeeld bij verdere professionalisering en arbobeleid).

Tot slot

Er zijn in Nederland meer dan 20.000 boa's actief en in de domeinen die wij onderzochten lopen meer dan 10.000 boa's rond in de openbare ruimte van gemeenten, natuur en het openbaar vervoer. Boa's vormen een belangrijke hoeksteen van het veiligheidsbeleid. Ze zijn ondertussen niet meer weg te denken uit het totale pakket aan toezicht, handhaving en opsporing. Hun plek in het veiligheidsbeleid, de samenwerking met anderen – met name politie –, en hun veiligheid vergt daarbij serieuze aandacht. We hopen dat dit rapport een bijdrage levert aan de verdere beleidsontwikkeling, inbedding en professionalisering van 'de boa's' in Nederland.

Literatuurlijst

Abraham, M., Flight, S. & Roorda, W. (2011). *Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak. Onderzoek voor Veilige Publieke Taak 2007 - 2009 - 2011* . Amsterdam: BZK/DSP-groep.

Abraham, M., Van Dongen, L. & Van Soomeren, P. (2018). *Een gezamenlijk systeem? Vervolgonderzoek naar een landelijk data-analysesysteem voor openbaar vervoer en politie.* Amsterdam: DSP-groep/Ministerie IenM.

Abraham, M., Van Dongen, L. & Van Soomeren, P. (2017) *Verkenning informatie-uitwisseling sociale veiligheid openbaar vervoer en politie.* Amsterdam: DSP-groep/Ministerie IenM/Ministerie VenJ.

Abraham, M., Flight, S. & Roorda, W. (2011). *Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak Onderzoek voor Veilige Publieke Taak 2007 - 2009 – 2011.* Amsterdam: DSP-groep.

Abraham M., Van Egmond, P., Roorda, W. & Van Soomeren, P. (2016). *Sociale veiligheid op het spoor. Quickscan maatregelenpakket verbetering sociale veiligheid in treinen en op stations.* Amsterdam: DSP-groep/WODC.

Agressievrijwerk. (z.d.). *Agressieregistratiesysteem ARO*. Geraadpleegd op 15 september 2020 van https://www.agressievrijwerk.nl/themas/r/rijk/aro#:~:tekst=Het%20Agressie%20Registratiesysteem%20Overheden%20.

Bervoets, E. (2013). *Gemeentelijk blauw; het dagelijkse werk van gemeentelijke handhavers in beeld.* Amsterdam: Reed Business.

Boutelier, H. (2002). *De Veiligheidsutopie; Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf* . Den Haag: Boom.

CBS. (2020, 2 maart). *Veiligheidsmonitor 2019*. Geraadpleegd 1 september 2020 van https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2020/10/veiligheidsmonitor-2019

CBS. (z.d.).*Gemeentelijke indeling op 1 januari 2020*. Geraadpleegd op 15 september 2020 van https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/overig/gemeentelijke-indelingen-per-jaar/indeling%20per%20jaar/gemeentelijke-indeling-op-1-januari-2020

CBS. (z.d.) *Veiligheidsmonitor 2019*. Geraadpleegd op 15 september 2020 van https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2020/10/veiligheidsmonitor-2019

Criminaliteit in beeld. (2019, 22 oktober). *Criminaliteit en slachtofferschap: Bronnen en methoden*. Geraadpleegd op 6 oktober 2020 van https://www.criminaliteitinbeeld.nl/bronnen-en-methoden/slachtofferschap

CCV. (z.d.) *Boa (a.d.)*. Geraadpleegd 29 augustus 2020 van https://hetccv.nl/onderwerpen/buitengewoon-opsporingsambtenaar-boa/

CCV. (z.d.). *Veilige Publieke taak Binnen IVB*. Geraadpleegd op 6 oktober van https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Integraal_veiligheidsbeleid/infosheet_vpt_binnen_ivb.pdf

Dijk van, A. (2017). *De toekomst van de lokale handhaving reframed*. Tilburg: SMV.

Dryer-Beers, Emily, Rob Braddock & Julia Wire (September 2020). Conflict management, what works and risk factors: Findings from two rapid evidence assessments. Ryton-on-Dunsmore: College of Policing. https://whatworks.college.police.uk/Research/Documents/Conflict_management_REA.pdf

Eikenaar, T. & Van Stokkom, B. (2014). *Van stadswacht naar nieuwe gemeentepolitie?: gemeentelijk toezicht en handhaving in de openbare ruimte*. Amsterdam: Reed Business.

Fijnaut C. (2019). *A Peaceful Revolution: The Development of Police and Judicial Cooperation in the European Union*. Mortsel: Intersentia.

Fijnaut C. (2019). *Advies aan procureur-generaal mr. M. Otte betreffende een onderzoek naar mogelijkheden tot stelselwijziging inzake de politiële handhaving van verkeerswetgeving met het oog op de verbetering van de verkeersveiligheid*.

Grapperhaus, F. (2020, 10 juli). *Voortgang plan van aanpak versterking toezicht en handhaving in het buitengebied*. Geraadpleegd op 15 september 2020 van https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z13828&did=2020D29369

Grapperhaus, F. (2020, 5 juni). *Veiligheid van boa`s*. Geraadpleegd op 15 september 2020 van https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/05/tk-veiligheid-van-boa-s

Hajonides, T. (1987) Buitengewoon veilig. Mets en Mets, Rotterdam.

Justis. (z.d.). *Akte van opsporingsbevoegdheid aanvragen*. Geraadpleegd op 6 oktober 2020 van https://www.justis.nl/producten/boa/akte-van-opsporingsbevoegdheid-aanvragen

Justis. (z.d.). *Wat is een boa?*. Geraadpleegd op 6 oktober 2020 van https://www.justis.nl/producten/boa

Kamerstuk, vergaderjaar 2012-2013, 28 684, nr. 387.

Kamerstuk, vergaderjaar 2018–2019, 29 628, nr. 893.
Kamerstuk, bijlage bij de Kamerbrief van minister Grapperhaus van 10 december 2018: Boa's en de gevolgen voor de lokale inbedding van de politie (Directoraat-Generaal Politie kenmerk 2438876).

Kamerstuk, bijlage verslag schriftelijk overleg Nationale Veiligheid, vastgesteld 16 april 2020. 29628 Politie.

Kamerstuk, verslag van een schriftelijk overleg Politie, 29628, Vastgesteld 16 april 2020.

Kamerstuk, vergaderjaar 2020-2021, 35 526, nr. 24. Nota van wijziging ontvangen 30 september 2020. Tijdelijke bepalingen in verband met maatregelen ter bestrijding van de epidemie van covid-19 voor de langere termijn (Tijdelijke wet maatregelen covid-19).

Koek, M. (2019, 6 november). Groene BOA's zien criminaliteit toenemen. *Natuurmonumenten*. Geraadpleegd op 6 oktober 2020 van https://www.natuurmonumenten.nl/nieuws/groene-boas-zien-criminaliteit-toenemen.

Lakerveld van, J., De Zoete, J., Matthys, J. & Akerboom, M. (2019). *Ik zal handhaven*. Leiden: Universiteit Leiden/WODC.

Meijer, R., Van den Braak ,S.W. & R. Choenni (Red.) (2020). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2019: Ontwikkelingen en samenhangen.* Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

Ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid. (z.d.). *Wat zegt de wet over agressie op de werkvloer?*. Geraadpleegd op 6 oktober 2020 van https://www.arboportaal.nl/onderwerpen/agressie-en-geweld/wat-zegt-de-wet-over-agressie-op-de-werkvloer.

Monitor arbeid TNO. (z.d.). *Nationale enquête arbeidsomstandigheden 2014*. Geraadpleegd op 6 oktober van https://www.monitorarbeid.tno.nl/publicaties/nea-2014.

Natuurmonumenten. (2019) *Uitkomsten enquête Groene BOA's*. Amersfoort: Natuurmonumenten/afdeling Audit.

Nederlandse Boa Bond. (z.d.). Geraadpleegd op 6 oktober 2020 van http://boabond.nl.
Politie (2018) Boa en politie, niet naast elkaar maar met elkaar.

Politie. (2020, 12 mei). *Aandacht voor geweld tegen politie blijft noodzakelijk*. Geraadpleegd op 6 oktober 2020 van https://www.politie.nl/nieuws/2020/mei/12/00-aandacht-voor-gtpa-blijft-noodzakelijk.html.

Rijksoverheid. (z.d.). *Geweld tegen werknemers met publieke taak*. Geraadpleegd op 6 oktober 2020 van https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/geweld-tegen-werknemers-met-publieke-taak.

Sikkema, C.Y., Abraham, M. & Flight, S. (2007). *Ongewenst gedrag besproken, Ongewenst gedrag tegen werknemers met een publieke taak*. Amsterdam: BZK/DSP-groep.

Sikkema, C.Y., Abraham, M., Hulshof, P. & Flight, S. (2007). *Ongewenst gedrag besproken: Veilige publieke taak 0-meting*. Amsterdam: DSP-groep/Ministerie van BZK

Steden van, R. (2019). *Position paper voor rondetafelgesprek 7 maart 2019: bescherm boa's tegen pleidooien voor strenge ordehandhaving en geweldsmiddelen*.

Steden van, R. (2017). *De opsporings- en handhavingstaak van de Nederlandse politie: een kritische reflectie en lessen uit het buitenland*. Tilburg: VU/SMV.

Steden van, R., Mans, K. (2014). *Centralisatie bij de politie, decentrale politiezorg voor de NS. Een studie naar de organisatie van sociale veiligheid op het spoor*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam/SMVP.

Stichting Maatschappij en Veiligheid. (2018). *Nationale Politie: twee taken, één organisatie*. Geraadpleegd op 30 september 2020 van http://www.maatschappijenveiligheid.nl/wordpress/wp-content/uploads/2018/04/DEF-NATIONALE-POLITIE-TWEE-TAKEN-EEN-ORGANISATIE.pdf.

Terpstra J., I. van Duijvenveldt, T. Eikenaar, T. Havinga en B. van Stokkom (2016) Basisteams in de Nationale Politie. Organisatie, taakuitvoering en gebiedsgebonden werk. Apeldoorn: Politie en Wetenschap, 2016.

Terpstra, J., Van Stokkom, B. & Spreeuwers, R. (2013). *Toezichthouders en handhavers in de (semi) publieke ruimte: een internationale vergelijking*-. Nijmegen: Radboud universiteit.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2016). *Omdat de burger dat van ons verwacht; handhaving sterk in de openbare ruimte*. Den Haag: VNG.

Wettenbank.overheid. (2020, 10 juni). *Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar*. Geraadpleegd op 6 oktober 2020 van https://wetten.overheid.nl/BWBR0041447.

Wettenbank.overheid. (2020, 1 juli). *Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar*. Geraadpleegd op 6 oktober 2020 van https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0007013&z=2020-07-01&g=2020-07-01.

Bijlagen

Bijlage 1 Begeleidingscommissie

De leden van de begeleidingscommissie van het onderzoek zijn:

- mr. dr. A.G. Mein, Hogeschool van Amsterdam, voorzitter
- mr. A.B. Engberts, ministerie van Justitie en Veiligheid/Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's
- dr. S. Mehlbaum, Mehlbaum onderzoek
- dr. J.J.C. van Ostaaijen, Avans Hogeschool en Tilburg University
- dr. G. Haverkamp, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

Bijlage 2 Uitkomsten werkgeversenquête

V2. Zijn alle boa's bij uw organisatie zelf in dienst? (n= 46)

	Domein 1 (openbare ruimte)		Domein 2 (o.a. milieu)		Domein 4 (openbaar vervoer)		Totaal	
Ja, alle boa's zijn in dienst bij deze organisatie	52%	17	47%	9	67%	6	61%	28
Nee, alle boa's zijn ingehuurd	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0
Weet niet	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0
Nee, een deel van de boa's [vul schatting in percentage (%) in] is in dienst bij de organisatie en een deel niet	48%	16	53%	10	33%	3	39%	18

V3. Hebben de boa's in uw organisatie tijdens de COVID-19 crisis nieuwe taken erbij gekregen? (meerdere antwoorden mogelijk) (n=46)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Nee, de taken van 'mijn' boa's zijn onveranderd	6%	2	26%	5	0%	0	15%	7
Ja, de taken van 'mijn' boa's zijn uitgebreid met strafrechtelijke handhaving van noodverordeningen	88%	29	65%	13	100%	9	79%	37
Toelichting en/of anders, namelijk:	9%	3	20%	4	0%	0	11%	5

V4. In hoeverre hebben de boa's in uw organisatie tijdens de COVID-19 crisis vaker of minder vaak dan voorheen te maken gehad met deze vormen van agressie of geweld?

Verbale agressie (schelden, schreeuwen, kwetsen, negatieve of discriminerende opmerkingen) (n=46)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Minder vaak	0%	0	11%	2	11%	1	7%	3
Gelijk	39%	13	42%	8	11%	1	37%	17
Vaker	55%	18	37%	7	67%	6	52%	24
Weet niet /geen zicht op	6%	2	11%	2	11%	1	4%	2

Bedreiging en intimidatie (bedreigen, stalken, chanteren, onder druk zetten (ook seksueel), dreigbrief) (n=46)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Minder vaak	0%	0	11%	2	11%	1	7%	3
Gelijk	73%	24	68%	13	56%	5	67%	31
Vaker	24%	8	5%	1	22%	2	20%	9
Weet niet /geen zicht op	3%	1	16%	3	11%	1	7%	3

Fysiek geweld (duwen, slaan, schoppen, spugen, vastgrijpen, verwonden, fysiek hinderen, obstructie, gooien met/vernielen van voorwerp) (n=46)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Minder vaak	0%	0	11%	2	11%	1	7%	3
Gelijk	82%	27	79%	15	22%	2	72%	33
Vaker	15%	5	5%	1	56%	5	20%	9
Weet niet /geen zicht op	3%	1	5%	1	11%	1	2%	1

V5. Waarop heeft u uw antwoorden van voorgaande vraag gebaseerd? (n=46)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Incidentenregistratiesysteem	48%	16	58%	11	44%	4	52%	24
Mondelinge informatie van werknemers	91%	30	89%	17	44%	4	83%	38
Anders, namelijk	12%	4	21%	4	33%	3	13%	6

V6. Heeft uw organisatie in deze tijden extra maatregelen ingezet om agressie en geweld tegen boa's en de gevolgen daarvan te voorkomen? (Meerdere antwoorden mogelijk) (n=46)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Geen specifieke maatregelen anders dan voorheen	27%	9	37%	7	11%	1	33%	15
Verstrekken van mondkapjes	58%	19	37%	7	89%	8	57%	26
Verstrekken van veiligheidsbrillen	33%	11	26%	5	89%	8	37%	17
Verstrekken van handschoenen	58%	19	53%	10	78%	7	61%	28
Verstrekken van desinfecterende middelen	70%	23	68%	13	100%	9	70%	32
Meer boa's inzetten	33%	11	26%	5	0%	0	24%	11
Extra trainingen gericht op geweld- en gevaarbeheersing	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0
Meer intervisie voor boa's over het voorkomen van en omgaan met agressie en geweld	6%	2	11%	2	0%	0	4%	2
Vaker boa's in (boa)duo's laten werken	15%	5	5%	1	44%	4	15%	7
Vaker boa’s in koppels boa-politie werken	9%	3	11%	2	11%	1	9%	4
De instructie om zich sneller dan voorheen bij dreigende situatie terug te trekken en opschaling naar politie(optreden) in te zetten	42%	14	42%	8	67%	6	43%	20
Intensivering van samenwerking met de politie	58%	19	37%	7	56%	5	48%	22
Registratie van COVID-19 gerelateerde incidenten	48%	16	37%	7	44%	4	46%	21
Evaluatie van COVID-19 gerelateerde incidenten (om van te leren)	33%	11	11%	2	22%	2	26%	12

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Communicatie over welk COVID-19 gerelateerd gedrag wel en niet wordt getolereerd	42%	14	37%	7	44%	4	41%	19
Risico's van COVID-19 gerelateerde incidenten zijn vooraf met de OR besproken	3%	1	5%	1	22%	2	7%	3
Overige (geef nadere toelichting)	18%	6	42%	8	0%	0	20%	9

V7. Wat zijn de voornaamste taken van de boa's in uw organisatie? (meerdere antwoorden mogelijk) (n=40)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal		Uitbreiding op bovenstaande opties en/of anders, namelijk
De aanpak van overlast en kleine ergernissen en andere feiten die de leefbaarheid aantasten binnen de openbare ruimte	100%	30	72%	13	40%	2	80%	32	
De handhaving van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	20%	6	39%	7	20%	1	25%	10	
De aanpak van overlast en kleine ergernissen waarmee de huisregels binnen het openbaar vervoer worden overtreden	10%	3	6%	1	60%	3	13%	5	
De opsporing van strafbare feiten binnen de openbare ruimte	57%	17	56%	10	0%	0	43%	17	
De opsporing van (economische) milieudelicten	40%	12	67%	12	0%	0	40%	16	
De opsporing van strafbare feiten binnen het domein openbaar vervoer.	0%	0	0%	0	60%	3	8%	3	

V8. Zijn de taken van de boa's in uw organisatie vastgelegd en beschreven in een breder beleid/beleidsplan? Zoals integraal veiligheidsbeleid, afspraken in de driehoek, handhavingsarrangement, et cetera. (n=40)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Ja	77%	23	67%	12	80%	4	70%	28
Nee	0%	0	11%	2	0%	0	5%	2
Deels	17%	5	22%	4	20%	1	20%	8
Weet niet	7%	2	0%	0	0%	0	5%	2

V13. Waarop heeft u uw antwoorden van voorgaande vragen gebaseerd? (meerdere antwoorden mogelijk) (n=40)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Incidentenregistratiesysteem	70%	11	78%	14	60%	3	73%	29
Mondelinge informatie van werknemers	97%	29	83%	15	80%	4	88%	35
Anders, namelijk...	13%	4	11%	2	20%	1	13%	5

V15. Wat doet u als werkgever om agressie en geweld en de gevolgen daarvan te voorkomen? (meerdere antwoorden mogelijk) (n=40)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Geen specifieke maatregelen	0%	0	6%	1	0%	0	3%	1
Periodieke training gericht op geweld- en gevaarbeheersing (Integrale Beroepsvaardighedentraining of vergelijkbaar)	70%	21	56%	10	20%	1	60%	24
Intervisie voor boa's over het voorkomen van en omgaan met agressie en geweld	43%	13	39%	7	20%	1	40%	16
Boa's in (boa)duo's laten werken	77%	23	72%	13	40%	2	68%	27
In koppels boa-politie werken	13%	4	17%	3	40%	2	15%	6
Bij dreigende situatie de instructie om zich terug te trekken en opschaling naar politie(optreden) inzetten	80%	24	67%	12	100%	5	73%	29
Registratie van incidenten	87%	26	72%	13	100%	5	83%	33
Evaluatie van incidenten (om van te leren)	77%	23	61%	11	60%	3	65%	26
Communicatie over welk gedrag wel en niet wordt getolereerd	77%	23	61%	11	80%	4	68%	27
Risico's zijn vooraf met de OR besproken	10%	3	11%	2	0%	0	8%	3
Anders, namelijk...	17%	5	28%	5	0%	0	18%	7

V16. Wat doet u als werkgever voor gevallen waarin een boa slachtoffer is geworden van agressie en geweld? (meerdere antwoorden mogelijk) (n=40)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Geen specifieke maatregelen	0%	0	6%	1	0%	0	3%	1
Er is een meldpunt waar de werknemer melding kan doen	60%	18	61%	11	60%	3	53%	21
Werkgever doet aangifte	70%	21	78%	14	80%	4	73%	29
Er is slachtofferopvang/een vertrouwenspersoon waarbij slachtoffers terecht kunnen	90%	27	78%	14	100%	5	83%	33
Werkgever verhaalt schade bij de dader	40%	12	44%	8	60%	3	40%	16

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Afspraken zijn vastgelegd in een geweldsprotocol (over hoe er gehandeld moet worden bij (dreiging) incident op moment dat aangifte bij politie wordt gedaan en strafrechtelijke vervolging kan plaatsvinden)	70%	21	50%	9	60%	3	60%	24
Incidenten worden met de OR besproken	10%	3	11%	2	20%	1	10%	4
Anders, namelijk...	3%	1	11%	2	0%	0	8%	3

V17. Stellingen over maatregelen door uw organisatie, als afdeling die boa's inzet

We zijn als afdeling tevreden over de afspraken met de politie over taken en back-up voor de veiligheid van onze boa's (n=40)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Helemaal niet van toepassing	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0
Niet van toepassing	10%	3	6%	1	0%	0	8%	3
Neutraal	17%	5	28%	5	80%	4	25%	10
Enigszins van toepassing	30%	9	28%	5	20%	1	30%	12
Helemaal van toepassing	43%	13	39%	7	0%	0	38%	15
Geen zicht op	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0

Het is voor onze organisatie duidelijk waar boa-taken ophouden en die van de politie beginnen (n=40)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Helemaal niet van toepassing	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0
Niet van toepassing	13%	4	11%	2	40%	2	15%	6
Neutraal	17%	5	22%	4	20%	1	20%	8
Enigszins van toepassing	33%	10	28%	5	20%	1	25%	10
Helemaal van toepassing	37%	11	39%	7	20%	1	40%	16
Geen zicht op	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0

De bevoegdheden van boa's in onze organisatie zijn op dit moment toereikend (n=40)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Helemaal niet van toepassing	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0
Niet van toepassing	20%	6	22%	4	20%	1	18%	7
Neutraal	13%	4	11%	2	20%	1	13%	5
Enigszins van toepassing	23%	7	6%	1	20%	1	23%	9
Helemaal van toepassing	43%	13	61%	11	20%	1	45%	18
Geen zicht op	0%	0	0%	0	20%	1	3%	1

De geweldsmiddelen van boa's in onze organisatie zijn op dit moment toereikend (n=40)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Helemaal niet van toepassing	20%	6	6%	1	20%	1	15%	6
Niet van toepassing	23%	7	28%	5	0%	0	25%	10
Neutraal	7%	2	6%	1	20%	1	8%	3
Enigszins van toepassing	10%	3	17%	3	20%	1	13%	5
Helemaal van toepassing	40%	12	44%	8	0%	0	35%	14
Geen zicht op	0%	0	0%	0	40%	2	5%	2

De uitrustingen van boa's in onze organisatie zijn op dit moment toereikend (n=40)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Helemaal niet van toepassing	7%	2	0%	0	20%	1	5%	2
Niet van toepassing	13%	4	22%	4	0%	0	18%	7
Neutraal	13%	4	11%	2	40%	2	18%	7
Enigszins van toepassing	33%	10	28%	5	20%	1	28%	11
Helemaal van toepassing	33%	10	39%	7	20%	1	33%	13
Geen zicht op	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0

Het is ons als organisatie duidelijk welke verplichtingen wij hebben voor beleid tegen agressie en geweld (n=40)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Helemaal niet van toepassing	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0
Niet van toepassing	0%	0	6%	1	0%	0	3%	1
Neutraal	0%	0	11%	2	20%	1	8%	3
Enigszins van toepassing	24%	7	17%	3	40%	2	23%	9
Helemaal van toepassing	72%	21	67%	12	40%	2	63%	25
Geen zicht op	3%	1	0%	0	0%	0	3%	1

Onze organisatie voelt zich gesteund door ketenpartners (zoals de driehoek) bij het uitwerken van passend beleid tegen agressie en geweld (n=40)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Helemaal niet van toepassing	3%	1	0%	0	0%	0	3%	1
Niet van toepassing	3%	1	17%	3	0%	0	8%	3
Neutraal	20%	6	28%	5	40%	2	28%	11
Enigszins van toepassing	40%	12	28%	5	40%	2	38%	15
Helemaal van toepassing	30%	9	28%	5	0%	0	23%	9
Geen zicht op	3%	1	0%	0	20%	1	3%	1

We zijn als afdeling tevreden over de samenwerking met de politie op beleidsniveau (strategisch/tactisch) (n=40)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Helemaal niet van toepassing	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0
Niet van toepassing	10%	3	0%	0	40%	2	10%	4
Neutraal	17%	5	44%	8	20%	1	28%	11
Enigszins van toepassing	43%	13	33%	6	20%	1	35%	14
Helemaal van toepassing	27%	8	22%	4	0%	0	25%	10
Geen zicht op	3%	1	0%	0	20%	1	3%	1

V18. Stellingen over ontwikkelingen (tijdens 'normale' omstandigheden)

We hebben in onze organisatie afgelopen jaar meer boa's in dienst dan het jaar daarvoor (n=40)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Helemaal niet van toepassing	7%	2	17%	3	20%	1	10%	4
Niet van toepassing	30%	9	39%	7	0%	0	30%	12
Neutraal	17%	5	28%	5	40%	2	23%	9
Enigszins van toepassing	20%	6	6%	1	20%	1	18%	7
Helemaal van toepassing	23%	7	11%	2	0%	0	18%	7
Geen zicht op	3%	1	0%	0	20%	1	3%	1

Boa's in onze organisatie hebben afgelopen jaar vaker dan voorgaand jaar te maken met agressie en geweld bij de uitoefening van hun taak (n=40)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Helemaal niet van toepassing	7%	2	11%	2	20%	1	10%	4
Niet van toepassing	23%	7	33%	6	0%	0	25%	10
Neutraal	30%	9	44%	8	0%	0	30%	12
Enigszins van toepassing	37%	11	11%	2	60%	3	33%	13
Helemaal van toepassing	3%	1	0%	0	20%	1	3%	1
Geen zicht op	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0

Bijlage 3 Uitkomsten boa-enquête

Q1. In welk domein bent u werkzaam als boa? (n=547)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Domein 1: Openbare ruimte	100%	323	0%	0	0%	0	59%	323
Domein 2: Milieu, welzijn en infrastructuur	0%	0	100%	148	0%	0	27%	148
Domein 4: Openbaar vervoer	0%	0	0%	0	100%	76	14%	76
Anders, namelijk	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0

Q2. Werkt u voor een... (meerdere antwoorden mogelijk) (n=545)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Gemeente	97%	312	15%	22	26%	20	65%	354
Provincie of waterschap	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0
Omgevingsdienst /regionale uitvoeringsdienst	0%	0	4%	6	0%	0	1%	6
Openbaar vervoerbedrijf	0%	0	0%	0	75%	57	10%	57
Private organisatie (ingezet via inhuur)	4%	14	12%	17	0%	0	6%	31
Anders, namelijk	0%	1	74%	109	0%	0	20%	110

Q3. Bent u tijdens de overheidsmaatregelen rondom COVID-19 als boa werkzaam geweest? (n=547)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Ja	94%	302	97%	144	93%	71	95%	517
Nee	2%	7	2%	3	3%	2	2%	12
Anders, namelijk	4%	14	1%	1	4%	3	3%	18

Q4. Heeft u tijdens de COVID-19 crisis nieuwe taken erbij gekregen? (meerdere antwoorden mogelijk) (n=545)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Nee, mijn taken zijn onveranderd	6%	18	30%	44	19%	14	14%	76
Ja, namelijk de strafrechtelijke handhaving van noodverordeningen	91%	295	64%	94	77%	58	82%	447
Toelichting en/of anders, namelijk:	7%	23	14%	20	9%	7	9%	50

Q5. In welk opzicht was uw werk anders dan wat u normaal doet? (n=434)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
In welk opzicht was uw werk anders dan wat u normaal doet?	100%	264	100%	114	100%	56	100%	434

Verbale agressie (schelden, schreeuwen, kwetsen, negatieve of discriminerende opmerkingen) (n=536)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Minder vaak	9%	30	8%	12	8%	6	9%	48
Gelijk	32%	103	55%	78	41%	30	39%	211
Vaker	58%	186	37%	53	51%	38	52%	277

Bedreiging en intimidatie (bedreigen, stalken, chanteren, onder druk zetten (ook seksueel), dreigbrief) (n=536)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Minder vaak	18%	57	14%	20	17%	12	17%	89
Gelijk	54%	168	72%	99	57%	41	57%	308
Vaker	28%	89	14%	19	26%	19	24%	127

Fysiek geweld (duwen, slaan, schoppen, spugen, vastgrijpen, verwonden, fysiek hinderen, obstructie, gooien met/vernielen van voorwerp) (n=536)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Minder vaak	17%	55	17%	23	18%	13	17%	91
Gelijk	56%	178	74%	103	53%	39	60%	320
Vaker	26%	83	9%	13	29%	21	22%	117

Q7. Heeft uw werkgever in deze tijden extra maatregelen ingezet om agressie en geweld, en de gevolgen daarvan, te voorkomen? (meerdere antwoorden mogelijk) (n=543)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Geen specifieke maatregelen anders dan voorheen	22%	70	24%	35	11%	8	21%	113
Verstrekken van mondkapjes	56%	182	40%	59	91%	67	57%	308
Verstrekken van veiligheidsbrillen	31%	99	10%	14	82%	61	32%	174
Verstrekken van handschoenen	62%	200	79%	116	88%	65	70%	381
Verstrekken van desinfecterende middelen	73%	236	88%	128	89%	66	79%	430
Meer boa's inzetten	19%	62	5%	7	7%	5	14%	74
Extra trainingen gericht op geweld- en gevaarbeheersing	1%	3	0%	0	1%	1	1%	4
Meer intervisie voor boa's over het voorkomen van, en omgaan met, agressie en geweld	2%	5	5%	7	3%	2	3%	14

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Vaker boa's in (boa)duo's laten werken	19%	62	13%	19	31%	23	19%	104
Vaker boa's in koppels boa-politie laten werken	7%	24	2%	3	4%	3	6%	30
De instructie om zich sneller dan voorheen bij dreigende situatie terug te trekken en opschaling naar politie(optreden) in te zetten	34%	111	36%	53	15%	11	32%	175
Intensivering van samenwerking met politie	20%	66	14%	20	8%	6	17%	92
Registratie van COVID-19-gerelateerde incidenten	45%	145	33%	48	19%	14	38%	207
Evaluatie van COVID-19-gerelateerde incidenten (om van te leren)	21%	69	9%	13	5%	4	16%	86
Communicatie over welk COVID-19-gerelateerd gedrag wel en niet wordt getolereerd	27%	86	30%	44	16%	12	26%	142
Risico's van COVID-19-gerelateerde incidenten zijn vooraf met de OR besproken	5%	16	3%	4	4%	3	4%	23
Anders, namelijk...	7%	21	8%	12	1%	1	6%	34

Q8. Hoe beschrijft u uw voornaamste taken? (meerdere antwoorden mogelijk) (n=477)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
De aanpak van overlast en kleine ergernissen en andere feiten die de leefbaarheid aantasten binnen de openbare ruimte	94%	269	57%	74	18%	11	74%	354
De handhaving van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	13%	37	10%	13	6%	4	11%	54
De aanpak van overlast en kleine ergernissen waarmee de huisregels binnen het openbaar vervoer worden overtreden	4%	12	2%	2	66%	41	12%	55
De opsporing van strafbare feiten binnen de openbare ruimte	69%	197	50%	65	5%	3	56%	265
De opsporing van (economische) milieudelicten	21%	59	84%	109	0%	0	35%	168
De opsporing van strafbare feiten binnen het domein openbaar vervoer	1%	4	2%	2	90%	56	13%	62

Q9. Verricht u ook wel eens taken die strikt genomen niet onder uw takenpakket behoren? (n=493)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Nee	68%	197	73%	102	82%	53	71%	352
Ja, namelijk:	32%	92	27%	37	18%	12	29%	141

Q10. Waarom verricht u ook wel eens taken die strikt genomen niet tot uw takenpakket behoren? (n=315)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Niet van toepassing	100%	180	100%	89	100%	46	100%	315

Q 11. Het is voor mij duidelijk waar mijn boa-taken ophouden en die van de politie beginnen (n=497)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Helemaal niet mee eens	2%	6	3%	4	3%	2	2%	12
Niet mee eens	7%	21	11%	15	12%	8	9%	44
Neutraal	17%	49	17%	24	11%	7	16%	80
Eens	42%	123	40%	56	42%	27	41%	206
Helemaal eens	32%	93	29%	41	32%	21	31%	155

Ik ben tevreden over de back-up die ik krijg bij gevaarlijke situaties van collega's, politie en anderen (n=494)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Helemaal niet mee eens	11%	31	9%	12	8%	5	10%	48
Niet mee eens	25%	72	21%	30	28%	18	24%	120
Neutraal	24%	71	26%	37	23%	15	25%	123
Eens	31%	89	36%	51	28%	18	32%	158
Helemaal mee eens	9%	27	7%	10	13%	8	9%	45

Ik heb behoefte aan (meer) bewapening (n=493)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Helemaal niet mee eens	8%	23	22%	30	18%	12	13%	65
Niet mee eens	10%	28	24%	34	8%	5	14%	67
Neutraal	19%	56	17%	24	23%	15	19%	95
Eens	23%	66	18%	25	17%	11	21%	102
Helemaal mee eens	40%	116	19%	26	34%	22	33%	164

Ik voel me voldoende opgeleid en uitgerust voor de uitoefening van mijn taken (n=497)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Helemaal niet mee eens	4%	12	5%	7	13%	8	5%	27
Niet mee eens	15%	43	13%	18	22%	14	15%	75
Neutraal	20%	59	20%	28	20%	13	20%	100
Eens	41%	121	39%	55	39%	25	40%	201
Helemaal mee eens	20%	58	23%	32	6%	4	19%	94

Ik ben tevreden over de samenwerking met de politie 'op de werkvloer' (n=498)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Helemaal niet mee eens	9%	26	8%	11	3%	2	8%	39
Niet mee eens	17%	51	14%	19	21%	14	17%	84
Neutraal	27%	80	23%	32	32%	21	27%	133
Eens	34%	98	42%	59	33%	22	36%	179
Helemaal mee eens	13%	37	14%	19	11%	7	13%	63

Q16. Hoe vaak heeft u afgelopen jaar, dus terugdenkend aan 'normale' omstandigheden, ongeveer te maken gehad met: Verbale agressie (schelden, schreeuwen, kwetsen, negatieve of discriminerende (opmerkingen) (n=309)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
0 keer	4%	8	10%	9	2%	1	5%	18
1 tot 2 keer	12%	24	24%	22	16%	10	16%	56
3 tot 5 keer	15%	30	24%	22	6%	4	16%	56
6 tot 10 keer	14%	28	20%	18	25%	16	18%	62
11 tot 20 keer	15%	29	10%	9	16%	10	14%	48
21 tot 50 keer	26%	51	9%	8	16%	10	20%	69
51 tot 100 keer	8%	16	2%	2	14%	9	8%	27
Vaker dan 100 keer	5%	10	1%	1	5%	3	4%	14

Q17. Hoe vaak heeft u afgelopen jaar, dus terugdenkend aan 'normale' omstandigheden, ongeveer te maken gehad met: Bedreiging of intimidatie (bedreigen, stalken, chanteren, onder druk zetten (ook seksueel), dreigbrief) (n=309)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
0 keer	28%	53	48%	42	22%	14	32%	109
1 tot 2 keer	24%	46	24%	21	24%	15	24%	82
3 tot 5 keer	19%	37	15%	13	21%	13	18%	63
6 tot 10 keer	11%	21	8%	7	16%	10	11%	38
11 tot 20 keer	10%	20	1%	1	10%	6	8%	27
21 tot 50 keer	4%	7	3%	3	8%	5	4%	15
51 tot 100 keer	3%	6	0%	0	0%	0	2%	6
Vaker dan 100 keer	1%	1	1%	1	0%	0	1%	2

Q18. Hoe vaak heeft u afgelopen jaar, dus terugdenkend aan 'normale' omstandigheden, ongeveer te maken gehad met: Fysieke agressie (duwen, slaan, schoppen, spugen, vastgrijpen, verwonden, fysiek hinderen, obstructie, gooien met/vernielen van voorwerp) (n=308)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
0 keer	36%	59	62%	52	34%	21	43%	132
1 tot 2 keer	23%	37	32%	27	32%	20	27%	84
3 tot 5 keer	19%	31	2%	2	11%	7	13%	40
6 tot 10 keer	8%	13	2%	2	11%	7	7%	22
11 tot 20 keer	9%	14	0%	0	10%	6	6%	20
21 tot 50 keer	4%	6	0%	0	2%	1	2%	7
51 tot 100 keer	1%	2	1%	1	0%	0	1%	3
Vaker dan 100 keer	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0

Q20. Hoe vaak heeft u afgelopen jaar, tijdens de 'normale' omstandigheden, ongeveer te maken gehad met agressie en geweld door een van uw collega's, zoals: Verbale agressie, bedreiging of intimidatie, fysieke agressie (n=308)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
0 keer	63%	102	81%	68	69%	43	69%	213
1 tot 2 keer	13%	21	10%	8	15%	9	12%	38
3 tot 5 keer	11%	18	7%	6	8%	5	9%	29
6 tot 10 keer	3%	5	1%	1	3%	2	3%	8
11 tot 20 keer	5%	8	0%	0	2%	1	3%	9
21 tot 50 keer	4%	6	1%	1	3%	2	3%	9
51 tot 100 keer	1%	1	0%	0	0%	0	0%	1
Vaker dan 100 keer	1%	1	0%	0	0%	0	0%	1

Q21. Voelt u zich wel eens onveilig bij de uitoefening van uw werk? (n=349)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Altijd	1%	1	1%	1	0%	0	1%	2
Vaak	15%	30	5%	5	8%	5	11%	40
Soms	47%	92	50%	46	54%	34	49%	172
Zelden	27%	52	35%	32	29%	18	29%	102
Nooit	10%	19	9%	8	10%	6	9%	33

Q22. In welke soort situatie voelde u zich met name onveilig? (meerdere antwoorden mogelijk) (n=335)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
In uitgaansgebieden	33%	61	10%	9	12%	7	23%	77
Op late tijdstippen (na 23.00u)	32%	59	41%	36	30%	18	34%	113
Waar sprake was van drank en/of druggebruik door burgers	56%	105	49%	43	58%	35	55%	183
Waar sprake was van groepen burgers	57%	106	48%	42	33%	20	50%	168
Waar sprake was van strafbaar gedrag door burgers	29%	54	17%	15	30%	18	26%	87
In afgelegen gebieden	30%	57	70%	62	18%	11	39%	130
Waar ik alleen was	13%	24	45%	40	30%	18	24%	82
Anders, namelijk	24%	44	16%	14	25%	15	22%	73

Ik heb vaker dan voorgaand jaar te maken gehad met agressie en geweld bij de uitoefening van mijn taak (n=353)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Helemaal niet mee eens	10%	20	8%	7	2%	1	8%	28
Niet mee eens	13%	26	25%	23	17%	11	17%	60
Neutraal	25%	50	25%	23	35%	22	27%	95
Mee eens	31%	62	33%	30	30%	19	31%	111
Helemaal mee eens	16%	32	8%	7	13%	8	13%	47
Weet niet /niet van toepassing	4%	8	2%	2	3%	2	3%	12

Mijn collega's hebben vaker dan voorgaand jaar te maken gehad met agressie en geweld bij de uitoefening van hun taken (n=353)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Helemaal niet mee eens	3%	6	3%	3	0%	0	3%	9
Niet mee eens	6%	11	14%	13	2%	1	7%	25
Neutraal	18%	36	24%	22	29%	18	22%	76
Mee eens	40%	78	37%	34	35%	22	38%	134
Helemaal mee eens	28%	54	16%	15	27%	17	24%	86
Weet niet /niet van toepassing	5%	10	4%	4	8%	5	5%	19

Q24. Over welke bewapening beschikt u tijdens de uitvoering van uw taken? (meerdere antwoorden mogelijk) (n=346)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Geen	12%	24	12%	11	71%	44	23%	79
Handboeien	90%	173	87%	79	27%	17	78%	269
Wapenstok	2%	4	71%	65	26%	16	25%	85
Pepperspray	1%	2	70%	64	0%	0	19%	66
Vuurwapen	0%	0	4%	4	0%	0	1%	4
Diensthond	1%	1	1%	1	0%	0	1%	2
Anders, namelijk...	8%	16	7%	6	5%	3	7%	25

Q25. Over welke uitrusting beschikt u tijdens de uitvoering van uw taken? (meerdere antwoorden mogelijk) (n=344)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Geen	0%	0	2%	2	62%	37	11%	39
Steekwerend vest	98%	190	89%	81	27%	16	83%	287
Bodycam	53%	103	5%	5	28%	17	36%	125
Portofoon	96%	186	89%	81	35%	21	84%	288
Anders, namelijk...	4%	7	4%	4	5%	3	4%	14

Afgelopen jaar heb ik training gehad gericht op geweld- en gevaarbeheersing (IBT of vergelijkbaar) (n=344)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Helemaal niet mee eens	5%	9	4%	4	56%	34	14%	47
Niet mee eens	7%	13	1%	1	10%	6	6%	20
Neutraal	4%	7	1%	1	5%	3	3%	11
Eens	26%	49	30%	27	11%	7	24%	83
Helemaal eens	57%	109	56%	51	13%	8	49%	168
Niet van toepassing /weet niet	3%	5	8%	7	5%	3	4%	15

Afgelopen jaar heb ik intervisie gehad over het voorkomen van en omgaan met agressie en geweld (n=344)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Helemaal niet mee eens	9%	17	9%	8	44%	27	15%	52
Niet mee eens	18%	35	10%	9	15%	9	15%	53
Neutraal	22%	43	23%	21	13%	8	21%	72
Eens	26%	49	32%	29	16%	10	26%	88
Helemaal eens	22%	43	21%	19	5%	3	19%	65
Niet van toepassing /weet niet	3%	5	5%	5	7%	4	4%	14

Afgelopen jaar heb ik intervisie gehad over het voorkomen van en omgaan met agressie en geweld (n=344)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Helemaal niet mee eens	9%	17	8%	7	43%	26	15%	50
Niet mee eens	18%	35	11%	10	17%	10	16%	55
Neutraal	21%	40	23%	21	13%	8	20%	69
Eens	26%	50	30%	27	13%	8	25%	85
Helemaal eens	22%	42	21%	19	5%	3	19%	64
Niet van toepassing /weet niet	4%	8	8%	7	8%	5	6%	20

Ik werk in boa-duo's (n=344)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Helemaal niet mee eens	3%	6	18%	16	25%	15	11%	37
Niet mee eens	3%	5	28%	25	20%	12	12%	42
Neutraal	7%	14	22%	19	8%	5	11%	38
Eens	29%	56	13%	11	23%	14	24%	81
Helemaal eens	54%	103	17%	15	23%	14	38%	132
Niet van toepassing /weet niet	3%	6	2%	2	2%	1	3%	9

Ik werk in koppels met de politie (n=344)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Helemaal niet mee eens	48%	90	35%	31	61%	37	46%	158
Niet mee eens	22%	42	38%	33	15%	9	24%	84
Neutraal	16%	29	14%	12	8%	5	13%	46
Eens	6%	12	5%	4	3%	2	5%	18
Helemaal eens	1%	2	2%	2	5%	3	2%	7
Niet van toepassing /weet niet	6%	12	7%	6	8%	5	7%	23

Ik heb de instructie om bij een dreigende situatie me terug te trekken en opschaling naar politie(optreden) in te zetten (n=344)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Helemaal niet mee eens	2%	4	7%	6	8%	5	4%	15
Niet mee eens	5%	10	5%	5	15%	9	7%	24
Neutraal	22%	42	21%	19	25%	15	22%	76
Eens	35%	68	32%	29	33%	20	34%	117
Helemaal eens	32%	62	33%	30	13%	8	29%	100
Niet van toepassing /weet niet	3%	6	2%	2	7%	4	3%	12

Er is een meldpunt waar wij incidenten melden (n=344)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Helemaal niet mee eens	2%	4	3%	3	5%	3	3%	10
Niet mee eens	3%	5	2%	2	2%	1	2%	8
Neutraal	6%	12	9%	8	10%	6	8%	26
Mee eens	50%	96	35%	32	52%	31	46%	159
Helemaal mee eens	37%	70	48%	44	30%	18	38%	132
Weet niet /niet van toepassing	2%	4	2%	2	2%	1	2%	7

Wij registreren incidenten (n=344)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Helemaal niet mee eens	1%	1	1%	1	2%	1	1%	3
Niet mee eens	3%	6	0%	0	2%	1	2%	7
Neutraal	8%	15	8%	7	11%	7	8%	29
Mee eens	50%	96	40%	36	48%	29	47%	161
Helemaal mee eens	37%	71	49%	45	34%	21	40%	137
Weet niet /niet van toepassing	1%	2	2%	2	3%	2	2%	6

Wij evalueren incidenten (om daarvan te leren) (n=344)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Helemaal niet mee eens	3%	6	6%	5	31%	19	9%	30
Niet mee eens	9%	17	12%	11	28%	17	13%	45
Neutraal	16%	31	22%	20	21%	13	19%	64
Mee eens	41%	77	31%	28	10%	6	32%	111
Helemaal mee eens	29%	56	21%	19	7%	4	23%	79
Weet niet /niet van toepassing	2%	3	7%	6	3%	2	3%	11

Er is slachtofferopvang/een vertrouwenspersoon waarbij slachtoffers terecht kunnen (n=344)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Helemaal niet mee eens	1%	1	2%	2	7%	4	2%	7
Niet mee eens	2%	4	3%	3	3%	2	3%	9
Neutraal	7%	13	9%	8	18%	11	9%	32
Mee eens	49%	93	37%	34	44%	27	45%	154
Helemaal mee eens	39%	74	43%	39	25%	15	37%	128
Weet niet /niet van toepassing	3%	6	5%	5	3%	2	4%	13

Mijn werkgever verhaalt schade bij de dader (n=344)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Helemaal niet mee eens	2%	4	9%	8	11%	7	6%	19
Niet mee eens	9%	17	8%	7	15%	9	10%	33
Neutraal	23%	44	21%	19	26%	16	23%	79
Mee eens	27%	52	21%	19	21%	13	24%	84
Helemaal mee eens	21%	40	19%	17	13%	8	19%	65
Weet niet /niet van toepassing	18%	35	22%	20	13%	8	18%	63

Mijn werkgever heeft afspraken vastgelegd in een geweldsprotocol (over hoe gehandeld dient te worden bij (dreiging van) incident op moment dat aangifte bij politie wordt gedaan en strafrechtelijke vervolging kan plaatsvinden) (n=344)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Helemaal niet mee eens	2%	3	3%	3	16%	10	5%	16
Niet mee eens	4%	8	7%	6	8%	5	6%	19
Neutraal	16%	30	14%	13	31%	19	18%	62
Mee eens	41%	79	36%	33	20%	12	36%	124
Helemaal mee eens	28%	53	29%	26	11%	7	25%	86
Weet niet /niet van toepassing	10%	19	11%	10	13%	8	11%	37

Mijn werkgever doet genoeg om agressie en geweld tegen boa's en de gevolgen daarvan te voorkomen (n=344)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Helemaal niet mee eens	6%	12	7%	6	21%	13	9%	31
Niet mee eens	26%	49	13%	12	41%	25	25%	86
Neutraal	31%	60	29%	26	28%	17	30%	103
Mee eens	25%	48	33%	30	8%	5	24%	83
Helemaal mee eens	10%	20	15%	14	2%	1	10%	35
Weet niet /niet van toepassing	2%	3	3%	3	0%	0	2%	6

Mijn werkgever doet genoeg om eventuele boa-slachtoffers van agressie en geweld op te vangen (n=344)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Helemaal niet mee eens	3%	5	3%	3	12%	7	4%	15
Niet mee eens	10%	19	3%	3	12%	7	8%	29
Neutraal	21%	40	27%	24	40%	24	26%	88
Mee eens	42%	81	34%	31	27%	16	37%	128
Helemaal mee eens	18%	35	23%	21	7%	4	17%	60
Weet niet /niet van toepassing	6%	12	9%	8	3%	2	6%	22

Mijn OR zet zich in om agressie en geweld tegen boa's en de gevolgen daarvan te voorkomen en op te vangen (n=343)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Helemaal niet mee eens	8%	15	5%	5	18%	11	9%	31
Niet mee eens	13%	24	14%	13	18%	11	14%	48
Neutraal	39%	75	30%	27	32%	19	35%	121
Mee eens	18%	34	22%	20	22%	13	20%	67
Helemaal mee eens	5%	9	8%	7	0%	0	5%	16
Weet niet /niet van toepassing	18%	35	21%	19	10%	6	17%	60

Q31. Wat is uw geslacht? (n=315)

	Domein 1		Domein 2		Domein 4		Totaal	
Man	73%	128	91%	72	78%	47	78%	247
Vrouw	24%	42	5%	4	20%	12	18%	58
Zeg ik liever niet	3%	6	3%	2	2%	1	3%	9
Anders	0%	0	1%	1	0%	0	0%	1

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oevers in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.



